

COALICIONES

Una guía para partidos políticos

COALICIONES

Una guía para partidos políticos

Elaborada por el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales y el Centro para la Paz y los Derechos Humanos de Oslo [*Oslo Center for Peace and Human Rights*]

Primera edición

Derechos Reservados © 2015 El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI, por sus siglas en inglés) y el Centro para la Paz y los Derechos Humanos de Oslo (El Centro Oslo).

Todos los derechos reservados.

Este trabajo puede reproducirse y/o traducirse parcialmente con fines no comerciales, siempre y cuando se les dé crédito al NDI y al Centro Oslo como las fuentes del material y se les envíe una copia de la traducción en cuestión. Impreso en los Estados Unidos de América.

El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) es una organización no gubernamental sin fines de lucro y apartidista que responde a las aspiraciones de personas de todo el mundo que desean vivir en sociedades democráticas que reconozcan y promuevan los derechos humanos básicos.

Desde su fundación en 1983, el NDI y sus aliados locales han trabajado para apoyar y fortalecer las instituciones y prácticas democráticas al fortalecer a los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y los Parlamentos, salvaguardar las elecciones y promover la participación ciudadana, la apertura y la rendición de cuentas de los Gobiernos.

Al contar con personal y actores políticos voluntarios de más de 100 naciones, el NDI reúne a personas y grupos para compartir ideas, conocimientos, experiencias y competencias. Las organizaciones aliadas tienen la oportunidad de conocer de cerca las mejores prácticas de desarrollo democrático internacional que pueden adaptarse a las necesidades de sus propios países. El enfoque multinacional del NDI refuerza el mensaje de que, si bien no existe un modelo democrático único, todas las democracias comparten ciertos principios fundamentales.

El trabajo del Instituto se atiene a los principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. También promueve el desarrollo de canales de comunicación institucionalizados entre los ciudadanos, las instituciones políticas y los funcionarios electos, al tiempo que fortalece su capacidad para mejorar la calidad de vida de toda la ciudadanía. Para obtener más información acerca del NDI, visite la página www.ndi.org.

El Centro para la Paz y los Derechos Humanos de Oslo fue fundado en 2006 por el ex primer ministro noruego, Kjell Magne Bondevik y por Einar Steensnæs, exmiembro del Parlamento y del Gabinete de Noruega. Su objetivo era crear una nueva plataforma en Noruega para las labores de paz internacional y derechos humanos donde —junto con los miembros del personal y aliados— pudieran aprovechar su experiencia y nivel de conocimiento, así como los contactos que habían adquirido a lo largo de muchos años involucrados en la política nacional e internacional.

Desde su fundación en 2006, el Centro Oslo se ha desarrollado hasta convertirse en un centro independiente, profesional y políticamente relevante de apoyo a la democracia, así como en un lugar donde se reúnen expertos, agentes de cambio y actores políticos. El Centro Oslo ofrece conocimientos comparativos y comparte experiencias prácticas, además de crear lugares de reunión para prevenir conflictos, fomentar el diálogo y fortalecer el liderazgo responsable. Su misión general es ayudar a los Estados frágiles y a las democracias vulnerables a fortalecer sus instituciones y procesos políticos democráticos. Para obtener más información acerca del Centro Oslo, visite la página www.oslocenter.no.

TABLA DE CONTENIDO

[RECONOCIMIENTOS](#)

[PANORAMA GENERAL](#)

[INTRODUCCIÓN](#)

[CONSEJOS Y HERRAMIENTAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE COALICIONES](#)

[CONCEPTOS CLAVE](#)

[PASO 1: DESARROLLAR UNA ESTRATEGIA DE PARTIDO.](#)

[PASO 2: NEGOCIAR LA COALICIÓN.](#)

[PASO 3: COMENZAR EL PROCESO.](#)

[PASO 4: TRABAJAR EN COALICIÓN.](#)

[PASO 5: IDENTIFICAR LAS LECCIONES APRENDIDAS.](#)

[CASOS DE ESTUDIO](#)

[CHILE](#)

[NORUEGA](#)

[IRLANDA](#)

[BIBLIOGRAFÍA](#)

LISTA DE HOJAS DE TRABAJO

HOJA DE TRABAJO 1: LISTA DE VERIFICACIÓN DE LA COALICIÓN

HOJA DE TRABAJO 2: VERIFICACIÓN DEL MARCO LEGAL

HOJA DE TRABAJO 3: FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS DEL PARTIDO

HOJA DE TRABAJO 4: CÓMO PRIORIZAR LAS POLÍTICAS Y LAS FUNCIONES DE LA COALICIÓN

HOJA DE TRABAJO 5: MAPEO DE LOS INTERESES DE LOS MIEMBROS DE LA COALICIÓN

HOJA DE TRABAJO 7: LA MEJOR ALTERNATIVA PARA NEGOCIAR ACUERDOS Y BENEFICIOS MUTUOS

HOJA DE TRABAJO 8A: BOSQUEJO DE UN CONVENIO DE COALICIÓN

HOJA DE TRABAJO 8B: LISTA DE VERIFICACIÓN DEL CONVENIO DE COALICIÓN

HOJA DE TRABAJO 9A: EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE LA COALICIÓN E IDENTIFICACIÓN DE LAS LECCIONES APRENDIDAS

HOJA DE TRABAJO 9B: EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE LA COALICIÓN E IDENTIFICACIÓN DE LAS LECCIONES APRENDIDAS

RECONOCIMIENTOS

Esta guía fue elaborada por Sef Ashiagbor, del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI), y Bjarte Tørå, del Centro para la Paz y los Derechos Humanos de Oslo (CO). Se basa en materiales previamente publicados acerca de la construcción de coaliciones, incluyendo: *Coalitions and Coalition Management* [Coaliciones y manejo de coaliciones] y *Joining Forces: A Guide for Forming, Joining and Building Political Coalitions* [Uniendo Fuerzas: Una guía para formar, adherir y construir coaliciones]. Esta guía no habría sido posible sin la cooperación y ayuda de los funcionarios de partidos políticos que accedieron a compartir sus experiencias. Las dos organizaciones están particularmente agradecidas con las personas que respondieron los cuestionarios y enviaron casos de estudio sobre sus experiencias. Los siguientes miembros del personal del NDI contribuyeron en varios aspectos con la publicación: Gregory Olson, Hana Murr y Philippa Wood. Cecilia Bylesjø del CO y los consultores del CO Stephen Maribie y Edwin Mulimi ayudaron en la elaboración de borradores. Asimismo, Denis Kadima del Instituto Electoral para la Democracia Sustentable en África, y Nicholas Benson, Ivan Doherty, John Lovdal y Leo Platvoet del NDI nos brindaron comentarios útiles sobre las primeras versiones de esta guía. La Fundación Nacional para la Democracia generosamente proporcionó el financiamiento para la publicación.

PANORAMA GENERAL

Tanto en las democracias establecidas como en las emergentes, los partidos en el poder y los partidos de oposición han formado coaliciones para aumentar su competitividad electoral, promover reformas democráticas, incrementar su influencia en la formulación de políticas, utilizar sus limitados recursos de una manera más eficaz y llegar a acuerdos sobre programas de gobierno. En Chile, la coalición que ganó el referéndum de 1988 estaba conformada por más de una docena de partidos políticos que incluían antiguos rivales acérrimos con antecedentes que iban desde socialistas hasta cristiano demócratas. Sin embargo, a través de la acción unida fueron capaces de detener los esfuerzos del General Pinochet para prorrogar su mandato y posteriormente ganaron elecciones multipartidistas en repetidas ocasiones. En otros casos, los gobiernos de unidad nacional han ayudado a los países a sobrellevar y salir de crisis políticas y asegurar la paz, al ofrecer las bases para los acuerdos sobre reformas de distinta índole que promueven un gobierno incluyente y que rinda cuentas. Si bien las coaliciones han ayudado a avanzar en la competencia democrática y la gobernabilidad, los partidos también han formado alianzas para disfrutar las bondades del cargo sin considerar políticas orientadas a mejorar los resultados socioeconómicos de la mayor cantidad posible de ciudadanos.

Incluso cuando sus intenciones son buenas, las coaliciones presentan inherentemente una serie de desafíos para los partidos miembro a medida que intentan: mantener su propia identidad como partido y a la vez respetar sus obligaciones con los aliados en la coalición; desarrollar mecanismos de coordinación entre los aliados en la coalición; y comunicar los objetivos y logros de la coalición a los miembros y el público en general. Por ejemplo, especialmente en contextos donde existe una historia de polarización o conflicto político, es posible que los miembros de los partidos vean la colaboración interpartidista como una señal de debilidad o de traición a las creencias fundamentales de su partido. Asimismo, aunque algunos partidos han resurgido de las coaliciones con una mayor cantidad de simpatizantes, otros —por lo general los aliados más pequeños o “menores” de la coalición— han visto una reducción en los votantes que tenían y su imagen ha sido afectada. En países como Alemania, Bélgica, Noruega y los Países Bajos, las coaliciones son una característica común del panorama político y los partidos las han perfeccionado casi hasta convertirlas en una forma de arte. En otros lugares, la creciente fragmentación política ha hecho que las coaliciones sean más comunes que en el pasado. Pero en países ya frágiles por conflictos y decenios de gobiernos autoritarios, la imposibilidad de establecer coaliciones exitosas ha debilitado los esfuerzos de las reformas democráticas y contribuido a la incertidumbre política.

En docenas de países alrededor del mundo, el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) y el Centro para la Paz y los Derechos Humanos de Oslo (CO) han brindado asistencia técnica a los partidos políticos mientras estos: deciden si formar una coalición ofrece ventajas o no; trabajan para identificar potenciales aliados para la coalición; negocian acuerdos viables; y desarrollan sistemas prácticos para manejar estas alianzas. El propósito de esta guía es ofrecerles a los partidos políticos de las democracias emergentes — y a

los grupos que quieren ayudarlos— consejos prácticos y lecciones aprendidas en el tema de construcción de coaliciones. El NDI y el CO prevén que los prestadores de asistencia se basarán en la guía para identificar varios consejos prácticos y experiencias que puedan utilizar para responder a las solicitudes de los partidos de democracias emergentes. Asimismo, los funcionarios de nivel medio de los partidos pueden remitirse a la guía como parte de su propia preparación para la construcción de coaliciones. Este documento complementa materiales anteriores del NDI/CO al describir el ciclo de una coalición, ofrecer una guía para cada paso del ciclo, resaltar los consejos de políticos con experiencia trabajando en coaliciones, y compartir tres casos de estudio escritos por personas que desempeñaron papeles importantes en coaliciones en Chile, Irlanda y Noruega. Como tal, es más exhaustiva que los materiales previos elaborados por el NDI y el OC sobre coaliciones. A continuación se presenta una breve descripción de su contenido:

La Introducción presenta un panorama general de diferentes tipos de coaliciones. La sección “Consejos y herramientas para la construcción de coaliciones” comienza con una descripción de cuatro conceptos clave:

- Las coaliciones tienen tanto ventajas como desventajas y los partidos políticos deben planificar tomando esto en consideración;
- El contexto influye en los tipos de coaliciones que los partidos forman y la manera en que las estructuran;
- Los procesos de coalición necesitan construirse en torno a la comunicación, la consulta, el consenso y el compromiso; y
- La construcción de coaliciones puede dividirse en un ciclo de cinco pasos:
 - Desarrollar una estrategia de partido;
 - Negociar la coalición;
 - Comenzar el proceso;
 - Trabajar en coalición; e
 - Identificar las lecciones aprendidas.

Posteriormente, la publicación ofrece una descripción detallada de las cuestiones que deben abordar los partidos en cada uno de los cinco pasos.



Paso 1: En “Desarrollar una estrategia de partido” se incluyen pasos, herramientas y consejos que los partidos pueden utilizar para prepararse para una posible construcción de la coalición. Esto incluye dejar claro cuáles son los marcos regulatorios y los procesos internos que deben seguir los partidos, establecer un equipo para investigar a los posibles aliados y elaborar la estrategia, y preparar argumentos para la negociación.



Paso 2: En “Negociar una coalición” se describen algunos de los arreglos administrativos que pueden ser necesarios para apoyar el proceso de negociación;

se incluyen ejemplos de la manera en que se han estructurado las negociaciones y diferentes enfoques que los partidos han utilizado para alcanzar acuerdos.



Paso 3: En “Comenzar el proceso” se destaca la importancia de los convenios de coalición y el proceso que los partidos deben seguir para finalizar la negociación de la coalición y comunicar sus contenidos a las estructuras de cada partido y al público en general.



Paso 4: En “Trabajar en coalición” se describen algunas de las estructuras y los sistemas que los partidos han utilizado para manejar las relaciones y la manera de compartir información mientras dura la coalición.



Paso 5: En “Identificar las lecciones aprendidas” se describen algunos de los motivos más comunes por los que se disuelven las coaliciones y resume algunas opciones que los partidos pueden utilizar para analizar los logros de la coalición y las lecciones aprendidas, incluyendo el impacto que la construcción de la coalición ha tenido en su propio partido. Estos procesos de análisis pueden arrojar distintas perspectivas acerca del impacto de la coalición sobre el partido y cualquier lección aprendida que pueda servir de base a futuros esfuerzos para construir de coaliciones.

La “Introducción” y la sección sobre “Consejos y herramientas para la construcción de coaliciones” incluyen distintos íconos que se explican a continuación.



Este ícono indica los ejemplos ilustrativos tomados de la investigación de escritorio sobre distintas coaliciones alrededor del mundo.



Políticos de Argentina, Bélgica, Colombia, Irlanda, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido y Rumania respondieron los cuestionarios del NDI/CO sobre mejores prácticas y lecciones aprendidas de sus experiencias al trabajar en coaliciones en sus respectivos países. Este ícono indica citas y extractos de las respuestas a estos cuestionarios.



La sección “Consejos y herramientas para la construcción de coaliciones” termina con una serie de hojas de trabajo y listas de verificación que pueden utilizarse en los distintos pasos del ciclo de construcción de coaliciones. Este ícono indica cada hoja de trabajo y lista de verificación. Se incluye un total de nueve hojas de trabajo y listas de verificación. La hoja de trabajo 1 resume los consejos para cada uno de los pasos del ciclo de construcción de coaliciones.

La última sección de la publicación presenta los casos de estudio de tres personas que han desempeñado cargos importantes en coaliciones: Kjell Magne Bondevik, ex primer ministro de Noruega; Sergio Bitar, exministro de Chile; y John Bruton, ex primer ministro de Irlanda. Los casos presentados resaltan las lecciones aprendidas de sus respectivas experiencias.

INTRODUCCIÓN

En los sistemas democráticos, los partidos políticos compiten por recibir apoyo movilizándolo la opinión pública a favor de los distintos conjuntos de propuestas de políticas y valores políticos. Cuando están en el poder buscan implementar su visión, mientras que cuando están en la oposición, critican o presentan alternativas a las propuestas del partido gobernante y así, presionan a que el Gobierno rinda cuentas contribuyendo con la supervisión del Ejecutivo. Esta rivalidad de ideas alienta a cada partido a afinar sus propias propuestas y buscar los puntos en común con los demás; también puede arrojar mejores resultados para el público. Por lo tanto, el pluralismo político y la competencia son necesarios para que la democracia funcione.

En sistemas democráticos dinámicos, los partidos aceptan la competencia civilizada, pero también son capaces de facilitar el debate, el diálogo y el compromiso que se requieren para que la democracia funcione.¹ Es necesario contar con un nivel mínimo de confianza, diálogo y cooperación entre los partidos para llegar a un consenso sobre: las reglas y estructuras fundamentales que regulen la competencia política y la gobernabilidad, los acuerdos para alcanzar la paz y la seguridad, y las políticas para las que es deseable contar con un alto grado de estabilidad. Por ejemplo, tradicionalmente la administración de los ingresos de los recursos petroleros de Noruega se ha caracterizado por el consenso político. Como un político recientemente destacó: “Desde nuestro punto de vista, es importante tener un consenso en estos temas. Con tanto dinero proveniente del petróleo, es importante no politizarlo”.²

Asimismo, ciertos partidos pueden considerar necesario o ventajoso aliarse con otros para alcanzar sus metas específicas. Una coalición normalmente es un pacto o alianza temporal entre dos o más partidos políticos con el fin de obtener más influencia o poder que lo que los grupos o partidos individuales esperan lograr por sí solos. Al enfocarse en sus objetivos comunes y unir recursos —conocimiento sobre políticas, financiamiento, fortalezas geográficas, apoyo— los miembros de la coalición pueden aprovechar las capacidades de los demás y obtener una ventaja en temas de interés común. Con un objetivo específico en mente (ganar una elección o referéndum, aprobar una legislación en particular, o formar un Gobierno), las coaliciones tienen un periodo de vida limitado hasta que se alcancen los objetivos.³ (Sin embargo, en una fusión, dos o más partidos políticos acuerdan crear una estructura unificada permanente y dejan de existir como organizaciones independientes. Los partidos considerando una fusión pueden

¹ *Political Party Programming Guide*, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (Washington, D.C.: Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, 2014), p. 2.

² Jan Tore Sanner, líder adjunto y vocero de finanzas de los Conservadores, citado en “Debate heralds change for Norway’s oil fund”, *Financial Times*, 30 de junio de 2013, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/8466bd90-e007-11e2-9de6-00144feab7de.html#axzz3cTpCycXW>.

³ “Joining Forces: A Guide to Forming, Joining and Building Coalitions”, de J. Brian O’Day (Washington, D.C.: Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, 2004), p. 2.

primero formar una coalición como paso intermedio para una unión permanente). Para fines de esta publicación, en la definición de coalición se incluyen: alianzas electorales, gobiernos de coalición mayoritarios o minoritarios, grandes coaliciones, gobiernos de unidad nacional, y coaliciones legislativas. La siguiente sección ofrece un breve resumen sobre los distintos tipos de coaliciones.

TIPOS DE COALICIONES

Alianzas electorales. El propósito principal de una alianza electoral es combinar los recursos de dos o más partidos para mejorar los resultados electorales de los miembros de la alianza. Esto puede implicar que se unan para apoyar a candidatos comunes o, en sistemas de pluralidad o mayoría, acordar no competir entre sí en ciertos distritos electorales. Con frecuencia, la meta final es obtener la proporción del voto que sea necesaria para ganar la elección, alcanzar la mayoría en el poder legislativo y formar el próximo Gobierno. Por ejemplo, la Coalición Nacional Arcoíris (*National Rainbow Coalition*), que se describe más adelante, compitió en las elecciones de 2002 en Kenia y ganó. En los sistemas de representación proporcional, las coaliciones pueden crearse para alcanzar el mínimo requerido para obtener la representación en el Parlamento. Por ejemplo, una alianza electoral ayudó al Partido Demócrata Cristiano de Suecia (*Kristdemokraterna*, KD) a obtener sus primeras curules en el Parlamento en 1985. Tal y como lo ilustra el ejemplo de Indonesia que se muestra más adelante, la construcción de una coalición también puede ser necesaria para satisfacer los criterios legales para postular candidatos. Aunque la prioridad inicial es la victoria electoral, las coaliciones de alianza electoral también deben planear la manera en que gobernarán en caso de ganar. El no desarrollar dichos planes ha provocado desavenencias y obstaculizado el desempeño —y algunas veces incluso ha llevado al colapso— de las alianzas electorales que han logrado llegar al poder.



Alianzas electorales en Indonesia, Kenia y Suecia.

Indonesia De conformidad con las leyes electorales de Indonesia, solo los partidos que ocupen por lo menos el 20 por ciento de los escaños en el Consejo Representante del Pueblo (*Dewan Perwakilan Rakyat*, DPR) o que ganen el 25 por ciento de los votos nacionales en las elecciones anteriores a las del DPR, pueden postular candidatos para las elecciones presidenciales. En 2014, ningún partido cumplía con este requisito, así que los partidos políticos del país se unieron en torno a dos candidatos: Prabowo Subianto, del Partido Movimiento por una Gran Indonesia (*Partai Gerakan Indonesia Raya*, Gerindra), y Joko Widodo, del Partido Democrático de Indonesia por la Lucha (*Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan*). Seis partidos, representando el 63 por ciento de los 550 escaños y el 59 por ciento del voto nacional, se unieron en apoyo a Subianto, mientras que cuatro partidos

respaldaron a Widodo. Finalmente, Widodo ganó la elección, al conseguir el 53 por ciento de los votos.⁴

Kenia. Daniel Arap Moi ganó las elecciones presidenciales de Kenia de 1992 y 1997 con el 36.8 por ciento y el 40.51 por ciento de los votos, respectivamente. En conjunto, la oposición obtuvo muchos más votos que el ganador, sin embargo, al dividir el voto no pudieron lograr la presidencia ni la mayoría en el Parlamento. En el periodo previo a los comicios de 2002, los líderes de la oposición comenzaron a realizar consultas informales acerca de la posibilidad de combinar esfuerzos para vencer a la Unión Nacional Africana de Kenia (KANU, por sus siglas en inglés). Un grupo de 14 partidos se fusionaron para crear el Partido de la Alianza Nacional de Kenia (NAK, por sus siglas en inglés) y finalmente llegaron a un acuerdo para formar una coalición con el Partido Liberal Democrático (LDP, por sus siglas en inglés), lo que dio como resultado una coalición todavía más grande: la Coalición Nacional Arcoíris (NARC, por sus siglas en inglés).

La NARC acordó postular a un candidato común para presidente, reunir votos para los escaños del Parlamento al no competir entre sí, y dividir de manera equitativa las carteras del gabinete entre funcionarios del NAK y de la alianza LDP/Arcoíris. Los partidos miembro firmaron un Memorándum de Entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés) donde se detallaba el acuerdo. Sin embargo, la coalición comenzó a experimentar problemas poco después de ganar las elecciones de 2002. Mientras que algunos miembros acusaban al presidente Kibaki de favorecer a su propio partido y violar los términos del MOU en la designación de los ministerios, otros acusaban a la alianza LDP/Arcoíris de arreglar el proceso de selección de candidatos para beneficiar a sus aspirantes. Finalmente, los miembros de la NARC asumieron bandos opuestos en la campaña para el referéndum constitucional en 2005. El presidente Kibaki disolvió el gabinete y reemplazó a los ministros del LDP por funcionarios del KANU, el partido contra el cual se había unido la NARC. En las elecciones de 2007, Raila Odinga, anteriormente miembro de la alianza LDP/Arcoíris, compitió en contra del presidente Kibaki, quien antes había pertenecido a la coalición NAK/Partido Democrático.⁵

⁴ “Indonesia’s Political Parties Hurrying to Build Coalitions”, por Sara Schonhardt, *Wall Street Journal*, 12 de mayo de 2014, <http://blogs.wsj.com/searealtime/2014/05/12/indonesias-political-parties-hurrying-to-build-coalitions/>; y aportes de Wikipedia: “Indonesian presidential election, 2014”, *Wikipedia, The Free Encyclopedia*, accedido en línea el 12 de febrero de 2015 en http://en.wikipedia.org/wiki/Indonesian_presidential_election_2014.

⁵ “The National Rainbow Coalition: Achievements and Challenges of Building and Sustaining a Broad-based Political Party Coalition in Kenya”, por Denis Kadima y Felix Owuor, en *The Politics of Party Coalitions in Africa*, ed. Denis Kadima (Johannesburgo: Instituto Electoral para la Sustentabilidad de la Democracia en África, 2006); y “*Dawn of Rainbow: The Untold Intrigues of Kenya’s First Coalition Government*” por Shem J. Ochuodho, (Nairobi: Adage Publishing and Information Services, 2012), pp. 91-134 y 221-229.

Suecia. Durante las elecciones parlamentarias de las décadas de 1960 y 1970, el KD de Suecia obtuvo menos del 2 por ciento de los votos, quedando por debajo del límite de 4 por ciento necesario para la representación parlamentaria. En 1985, el KD formó una alianza electoral con el Partido del Centro (*Centerpartiet*), lo que le permitió al KD obtener su primera curul en el Parlamento. El partido ha servido en el Parlamento desde entonces, incluso como parte de varias coaliciones que han gobernado.

Gobiernos de coalición. Los gobiernos de coalición normalmente ocurren cuando ningún partido político obtiene una clara mayoría en el Parlamento. En los sistemas parlamentarios, por lo general el partido con mayoría en el Parlamento logra conseguir acuerdos con partidos de filosofía afín para formar el gabinete, la mayoría legislativa y una base para el Gobierno. Con base en acuerdos sobre políticas de la coalición, el gabinete incluye representantes de los diferentes partidos miembro, y sus propuestas legislativas normalmente están apoyadas por miembros del Parlamento (MP) de los partidos miembro. Los gobiernos de coalición minoritaria tienen suficiente respaldo del Ejecutivo en los sistemas parlamentarios, pero carecen de una clara mayoría en el Parlamento. Como resultado, el Ejecutivo tiene que constantemente negociar el apoyo para garantizar la aprobación de sus propuestas legislativas. En los sistemas presidenciales, cuando el partido del presidente no tiene la mayoría en el Parlamento, puede ser necesario que se formen coaliciones para conseguir acuerdos sobre la agenda legislativa que la mayoría de los miembros del Parlamento puedan apoyar.



Gobiernos de coalición en la India y Noruega

India. Los dos partidos políticos nacionales más importantes —el Partido Bharatiya Janata (BJP, por sus siglas en inglés) y el Congreso Nacional Indio (INC, por sus siglas en inglés)— han dominado la escena política nacional de la India durante muchos años. Sin embargo, los partidos regionales más pequeños han ganado fuerza como resultado de un cambio en el equilibrio del poder de los Gobiernos nacionales hacia los Gobiernos estatales durante los últimos 20 años. A medida que los partidos nacionales se debilitaban, la autoridad regional se fortalecía y los partidos regionales aumentaban su influencia. Debido a esto, los gobiernos de coalición de los partidos nacionales se han convertido en algo común en la política de la India. Dos coaliciones —la Alianza Progresiva Unida (UPA, por sus siglas en inglés), liderada por el INC y la Alianza Democrática Nacional (NDA, por sus siglas en inglés), liderada por el BJP— han gobernado en la India durante gran parte de los últimos 30 años. En las elecciones de 2014 para la cámara baja del Parlamento (*Lok Sabha*), el BJP obtuvo 282 de los 543 escaños y los miembros de su alianza electoral consiguieron 54 curules adicionales.⁶ Aunque el BJP tenía suficientes escaños en el Parlamento para formar

⁶ “The Regionalization of Indian Politics and the Challenge of Coalition-building”, por Christophe Jaffrelot, *Fundación Carnegie para la Paz Internacional*, 8 de noviembre de 2012, <http://carnegieendowment.org/2012/11/08/regionalization-of-indian-politics-and-challenge-of-coalition-building/eaq5>; “Coalition-Building Season in India” por Ellen Barry, *New York Times*, 12 de abril de 2014,

un gobierno propio, un limitado número de ministros provenía de los otros miembros de la alianza electoral del BJP.

Noruega. Luego de las elecciones parlamentarias de Noruega en 2013, cuatro partidos que anteriormente eran de la oposición —el Partido Conservador (*Høyre*), el Partido Progresista (*Fremskrittspartiet*, FrP), el Partido Demócrata Cristiano (*Kristelig Folkeparti*, KrF), y el Partido Liberal (*Venstre*)— se unieron para redactar una visión común y negociar una coalición. Høyre, que obtuvo 48 escaños, y el FrP, que consiguió 29 curules, llegaron a un acuerdo para formar un gobierno de coalición. El KrF y Venstre no pudieron llegar a un acuerdo con Høyre y el FrP para unirse al gobierno de coalición, sin embargo, acordaron una lista de temas de políticas en los que estarían dispuestos a considerar apoyar la postura del Gobierno.⁷

Grandes coaliciones. Las grandes coaliciones se dan cuando los principales partidos políticos de un país —aquellos que normalmente son los principales contendientes para controlar el Gobierno— se unen en un gobierno de coalición. La construcción de coaliciones entre estos competidores naturales puede ser especialmente difícil dada la tradición de rivalidad que existe entre ellos. Las grandes coaliciones pueden formarse durante momentos de crisis política nacional debido a que ninguna otra configuración es posible, o bien para limitar la influencia de uno o más partidos menores. Alemania ha experimentado varias grandes coaliciones en las que la Unión Democrática Cristiana (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*, CDU) y los Socialdemócratas (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, SPD) —normalmente oponentes naturales— se han unido para formar un Gobierno. De manera similar, en Austria, Israel e Italia, los principales partidos políticos que normalmente son oponentes han formado grandes coaliciones.



Grandes coaliciones en Alemania

Alemania tiene una larga historia de coaliciones. La mayoría de ellas se han formado en torno a tendencias ideológicas, uniéndose ya sea al CDU o al SPD con otros aliados. Sin embargo, desde la Segunda Guerra Mundial, ha habido tres gobiernos de coalición a nivel federal que han incluido tanto al CDU como al SPD —rivales tradicionales— así como a otros partidos.

http://www.nytimes.com/2014/04/13/world/asia/coalition-building-season-in-india.html?_r=0; y “BJP, Modi Win Landslide Victory in Indian Elections”, por Ankit Panda, *The Diplomat*, 16 de mayo de 2014, <http://thediplomat.com/2014/05/bjp-modi-win-landslide-victory-in-indian-elections/>.

⁷ “Norway’s Conservatives Clinch Coalition Deal”, por Joachim Dagenborg, Reuters, 7 de octubre de 2013,

<http://www.reuters.com/article/2013/10/07/us-norway-government-coalition-idUSBRE9960OK20131007>; y “Norway Election: Conservative Emma Solberg Triumphs”, por Lars Bevinger, *BBC*, 10 de septiembre de 2013, <http://www.bbc.com/news/world-europe-24014551>.

La gran coalición de 1966–1969 incluía a los Socialdemócratas y a los Demócratas Cristianos (tanto el CDU como su partido hermano de Bavaria, la Unión Social Cristiana en Bavaria [*Christlich-Soziale Union* in Bayern, CSU]), representando el 95 por ciento de los escaños en el Parlamento. Más recientemente, la Canciller Angela Merkel formó dos grandes gobiernos de coalición con el SPD: el primero fue de 2005 a 2009 y el segundo después de las elecciones de 2013.⁸

Gobiernos de unidad nacional. Los gobiernos de unidad nacional normalmente se forman cuando los países se enfrentan a crisis políticas nacionales. A menudo tienen la responsabilidad de supervisar el desarrollo de una nueva Constitución y otras reformas fundamentales. La asignación de escaños y responsabilidades puede negociarse sin las ventajas de una elección democrática o sin estar de acuerdo sobre el resultado de una votación. Por ejemplo, el desacuerdo sobre el resultado de las elecciones llevó a la creación de gobiernos de unidad nacional en Kenia en 2008 y en Zimbabue en 2010. Incluso cuando las elecciones indican un claro resultado, los gobiernos de unidad nacional pueden formarse dada la necesidad de contar con un consenso en torno a las reformas fundamentales. Por ejemplo, la Constitución Provisional de Sudáfrica incluía una cláusula que permitía que cualquier partido con más de 20 escaños en la Asamblea Nacional asegurara uno o más puestos en el gabinete e ingresara al Gobierno. Como resultado, a pesar de la clara victoria del Congreso Nacional Africano (CNA) en las elecciones de 1994, el Partido Nacional y el Partido de la Libertad Inkatha sirvieron en el Gobierno junto con el CNA de 1994 a 1997.

Coaliciones legislativas. Estas normalmente consisten en un acuerdo para conseguir metas legislativas específicas sin una división de las responsabilidades del gabinete o del Poder Ejecutivo. Son más comunes entre los partidos de oposición, pero no un fenómeno exclusivo de estos. Después de las elecciones de 2013 en Kenia, la Coalición para las Reformas y la Democracia —inicialmente una alianza electoral— se transformó en una coalición legislativa postelectoral para desempeñar el papel de la oposición. Asimismo, durante principios de la década de 1990, Koutla, de Marruecos, fue especialmente eficaz como una coalición de oposición, impulsando reformas como la de la comisión electoral independiente y un Parlamento elegido directamente. En los sistemas presidenciales, cuando el Poder Ejecutivo no tiene la mayoría en el Parlamento puede negociar una coalición en torno a una agenda legislativa sin dividir las funciones del gabinete.



Pacto por México

Desde 1994 ninguno de los tres partidos más grandes de México había logrado obtener el 50 por ciento o más de los votos en las elecciones nacionales. El consecuente estancamiento partidista del Congreso ha azotado al país, frecuentemente paralizando al Gobierno y frustrando al electorado. Con el afán de evitar que problemas similares afectaran su administración, en 2012 el entonces presidente electo, Enrique Peña Nieto, del Partido

⁸ “Grand coalition (Germany)”, colaboradores de Wikipedia, *Wikipedia, The Free Encyclopedia*, accedido en línea el 12 de febrero de 2015, [http://en.wikipedia.org/wiki/Grand_coalition_\(Germany\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Grand_coalition_(Germany)).

Revolucionario Institucional (PRI) se acercó al Partido Acción Nacional (PAN) y al Partido de la Revolución Democrática (PDR) para buscar una agenda legislativa común. El acuerdo se conocería como el Pacto por México (o el Pacto). Aunque esto no se tradujo en un gobierno de coalición en el Ejecutivo, los tres partidos valoraron los beneficios de actuar en conjunto para resolver algunos de los desafíos más grandes de México y lograr victorias políticas parciales.⁹

Tal como queda implícito en las descripciones anteriores de los tipos de coaliciones, los partidos políticos tienen una amplia variedad de motivos por los cuales formar coaliciones. La siguiente sección de esta publicación resume conceptos clave, consejos y herramientas que pueden utilizarse para mejorar las labores de construcción de coaliciones.

⁹ “Pacto Por México,” 29 de noviembre de 2012, <http://pactopormexico.org/como/>; “Explainer: What Is the Pacto por México?”, por Andrés Sada, *Americas Society-Council of the Americas*, 11 de marzo de 2013, <http://www.as-coa.org/articles/explainer-what-pacto-por-m%C3%A9xico>; “A Look at Mexico’s Political Reform-The Expert Take”, por Duncan Wood, *El Centro Wilson*, 16 de octubre de 2013, <http://www.wilsoncenter.org/article/look-mexico%E2%80%99s-political-reform-the-expert-take>; y “Choose Pemex over the pact,” *The Economist*, 13 de julio de 2013, <http://www.economist.com/news/leaders/21581730-successful-cross-party-pact-has-broken-congressional-gridlock-it-must-not-become-obstacle>.

CONSEJOS Y HERRAMIENTAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE COALICIONES

CONCEPTOS CLAVE

Esta sección ofrece breves descripciones de cuatro conceptos principales en la construcción de coaliciones. En primer lugar, las coaliciones tienen tanto ventajas como desventajas y los partidos políticos necesitan tomar medidas para maximizar los beneficios potenciales y mitigar los riesgos que implican. En segundo lugar, el contexto es importante: determina las opciones que tienen los partidos para la construcción de coaliciones e influye en la manera en que estas se comportan. En tercer lugar, a lo largo del proceso de construcción de coaliciones, los partidos necesitan herramientas y mecanismos para la comunicación, la consulta, el consenso y el compromiso. Estas cuatro “C” son una condición para el éxito. En cuarto lugar, el proceso de construcción de coaliciones se puede dividir en cinco pasos principales: desarrollar una estrategia de partido; negociar una coalición; comenzar el proceso; trabajar en coalición; e identificar las lecciones aprendidas. Cada uno de estos pasos implica realizar tareas específicas y ofrece oportunidades para aumentar las posibilidades de construir coaliciones exitosa. Más adelante se presentará información adicional sobre cada uno de estos conceptos.

Ventajas y desventajas de la construcción de coaliciones

Como se indicó en la sección anterior, los partidos políticos tienen una amplia variedad de motivos para construir coaliciones. A pesar de los beneficios potenciales, las coaliciones a menudo presentan diversos desafíos para los partidos miembro. Algunas de las ventajas y desventajas más comunes se resumen en la figura 1.

Figura 1: Ventajas y desventajas de la construcción de coaliciones¹⁰

Ventajas/oportunidades	Desventajas/riesgos
<ul style="list-style-type: none">Al combinar fuerzas y recursos con otros, los partidos pueden aumentar su influencia y alcanzar metas que no podrían lograr por sí mismos.	<ul style="list-style-type: none">Para encontrar un punto en común con los aliados, cada partido debe hacer ciertas concesiones en sus prioridades y principios y ceder algo de control.

¹⁰ O’Day, *Joining Forces*, pp. 4-7.

<ul style="list-style-type: none"> ● Los partidos pueden llegar a un electorado más amplio y aumentar su número de votantes al unir fuerzas con otros. Esto puede crear oportunidades para obtener escaños en el poder legislativo, formar un Gobierno y alcanzar otras metas políticas específicas. ● Pueden ofrecer oportunidades para manejar divisiones (por ejemplo, étnicas y religiosas) y ampliar la participación en el gobierno. ● Al compartir recursos (por ejemplo, dinero o personas), los partidos pueden mitigar las debilidades entre sí y beneficiarse de las fortalezas de sus aliados. ● El público puede ver la construcción de coaliciones como un esfuerzo admirable por considerar otros puntos de vista y buscar el compromiso. ● Los miembros de la coalición pueden aprender unos de otros y fortalecer sus organizaciones individuales con base en esas experiencias. ● El público puede asociar a los partidos políticos con los éxitos de la coalición, ayudando así a aumentar el apoyo. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Los partidos pierden cierto control sobre los mensajes que se transmiten y la toma de decisiones, y es posible que les sea difícil mantener un perfil distintivo que los diferencie de sus aliados en la coalición. (Con frecuencia, los aliados menores en las coaliciones salen más debilitados de estas). ● El público puede sentir que los líderes del partido han abandonado sus principios para disfrutar de las bondades del poder. ● Es posible que el público asocie a los partidos individuales con políticas controversiales o poco populares emanadas de la coalición, lo cual puede debilitar el apoyo al partido en las siguientes elecciones. ● La necesidad de consultar y llegar a un acuerdo entre los miembros de la coalición hace que la toma de decisiones gubernamentales sea más compleja y/o lenta. ● La poca comunicación dentro de cada partido en torno a las metas, los objetivos y los beneficios de la coalición pueden fomentar tensiones y divisiones intrapartidistas. ● Las grandes coaliciones o las coaliciones con una mayoría abrumadora pueden debilitar o marginar a los grupos de oposición democráticos.
---	--

<ul style="list-style-type: none"> ● Las coaliciones pueden servir como una base para el consenso o el compromiso. Esto puede ser especialmente valioso para aspectos donde la estabilidad o predictibilidad de la política es altamente recomendable (por ejemplo, reformas constitucionales, administración de las ganancias obtenidas de las industrias extractivas). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Para los partidos dominantes que no se enfrentan a la expectativa real de perder, la construcción de coaliciones puede ser una manera de cooptar, debilitar o eliminar a ciertos grupos antes de que se conviertan en amenazas competitivas en el largo plazo.
---	--

Los partidos políticos necesitan tomar medidas encaminadas a maximizar los beneficios potenciales y a mitigar los riesgos durante todo el proceso de construcción de coaliciones.

El contexto es importante

Contexto político. Hay toda una gama de factores específicos del contexto que motivan la construcción de coaliciones y determinan la manera en que son construidas y percibidas en un país dado. Entre ellos se incluyen las reglas y los sistemas formales, tales como la estructura del Gobierno (federal o unitaria, presidencial o parlamentaria), el sistema electoral y la medida en que son reguladas las coaliciones. Entre las reglas y estructuras informales se encuentran las tradiciones de construcción de coaliciones existentes (en caso de que existan) y la manera en que los propios partidos manejan las relaciones interpartidistas, así como la percepción pública de colaboración entre los partidos. Por ejemplo, como se indicó anteriormente, en países como Alemania, Bélgica, Noruega y los Países Bajos, las coaliciones son una característica común del panorama político y los partidos las han perfeccionado casi hasta convertirlas en una forma de arte. Pero el contexto de un gobierno de unidad nacional creado en virtud de un acuerdo de paz, es obviamente algo muy diferente. En países caracterizados por el conflicto o la polarización extrema, los simpatizantes del partido pueden ver la colaboración entre partidos como una señal de debilidad o una traición a los valores del partido. Asimismo, puede ser más difícil establecer un nivel mínimo de confianza entre los miembros de la coalición a nivel de los líderes, especialmente si existe la amenaza continua de que regrese la violencia. De manera más general, las coaliciones no son solo acuerdos mecánicos o técnicos, sino que son una herramienta política. Como se destaca en el caso de estudio de Chile incluido en esta publicación, los partidos políticos que pudiesen estar teniendo dificultades para trabajar en coalición tendrán incentivos adicionales para superar sus diferencias siempre y cuando se enfrenten a un importante desafío externo. Cuando esa amenaza se debilita, los costos de trabajar juntos pueden empezar a ser mayores que los beneficios.

Tiempo. Lo ideal es que los partidos políticos tengan algún indicio —basado en datos de encuestas, fuentes políticas y resultados electorales previos— de que podría ser necesaria una coalición, cierto tiempo antes de que comiencen las negociaciones. Por ejemplo, previendo un Parlamento sin mayoría, los partidos pueden iniciar los preparativos para una posible coalición meses antes del día de las elecciones. De manera similar, con base en los resultados de las elecciones anteriores y otros datos, los partidos pueden comenzar a planear la posibilidad de celebrar una alianza electoral varios meses antes de que inicie la campaña. En otros casos, puede ser necesario que la coalición se cree con poca anticipación. Las restricciones de tiempo pueden afectar significativamente qué tan bien estén preparados los partidos para las negociaciones, especialmente cuando tienen experiencia limitada sobre coaliciones. Por ejemplo, en algunos países, si en un determinado número de días el Gobierno no se ha formado, se convoca a nuevas elecciones. De acuerdo con la Constitución de Turquía, esa ventana es de 45 días. En Suecia, el Parlamento (el *Riskdag*) tradicionalmente se reúne para emitir un voto de confianza sobre los nuevos gobiernos aproximadamente tres semanas después de las elecciones. Como resultado, los partidos políticos deben resolver sus diferencias en ese periodo, como quién será el líder del Gobierno, cómo establecer un programa de gobierno y cómo se definirán las carteras ministeriales.¹¹ Los partidos deben aprovechar todo conocimiento temprano de oportunidades para construir coaliciones e invertir ese tiempo en desarrollar una estrategia de partido. Entre mejor preparados estén los partidos políticos para la construcción de coaliciones, más probable será que negocien un buen acuerdo.

Tipo de coalición. Como se señaló en la sección anterior, las coaliciones pueden tomar varias formas. Por ejemplo, las alianzas electorales con frecuencia se negocian bajo condiciones muy distintas que las coaliciones para formar un Gobierno. En las primeras, los partidos pueden tener más flexibilidad para determinar la manera en que se desarrollarán las negociaciones. Cuando se negocia para formar un Gobierno, puede haber presiones de tiempo, ya sean formales o informales, y una mayor necesidad de mantener al público informado sobre puntos de referencia clave incluso antes de que se llegue a un acuerdo definitivo. Si bien esta guía intenta describir algunas buenas prácticas generales y consejos sobre la construcción de coaliciones, algunos pasos pueden ser más importantes que otros, dependiendo del tipo de coalición del que se trate.

Las cuatro C: Comunicación, Consulta, Consenso y Compromiso

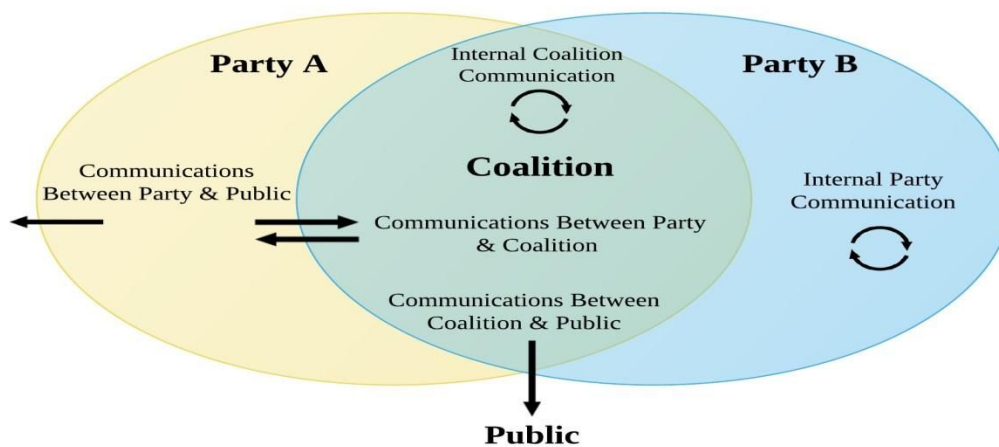
Un nivel mínimo de confianza es normalmente una condición previa básica para llevar a cabo la construcción de una coalición significativa. Sin embargo, la confianza nunca es estática y puede aumentar y disminuir en el transcurso de una coalición. Los aliados en la coalición necesitan creer que sus contrapartes están siendo honestas y abiertas en las negociaciones entre sí. La sospecha, incluso infundada, de que uno o más de los miembros no está cumpliendo con sus compromisos, puede dañar las relaciones. El establecimiento de varios sistemas y procedimientos que fomenten la comunicación, la consulta, el consenso y el compromiso puede

¹¹ “Managing Coalition Governments: The Swedish Experience”, por Olof Ruin, *Parliamentary Affairs*, 53 (2000): 713. doi: 10.1093/pa/53.4.710.

ayudar a mantener una coalición, incluso (o especialmente) en momentos en los que las relaciones entre los miembros de la coalición no son óptimas. Estos cuatro elementos (o cuatro C) deben ser parte de los acuerdos que los aliados en la coalición discutan y convengan.

Comunicación. Como se ilustra en la figura 2, los aliados necesitan contar con líneas de comunicación claras y viables para los fines específicos de cada partido, tanto entre los miembros de la coalición como para la divulgación pública de la coalición.

Figura 2: Comunicación de la coalición



TRADUCCIÓN DE IZQUIERDA A DERECHA	
Partido A	Comunicación entre el partido y el público
	Comunicación interna de la coalición
Coalición	Comunicación entre el partido y la coalición
	Comunicación entre la coalición y el público
Público	
● Partido B	Comunicación interna del partido

Los cinco pasos del ciclo de comunicación es necesaria para alcanzar dos propósitos. En primer lugar, los dirigentes del partido deben fomentar una comunicación bidireccional con sus miembros y simpatizantes para compartir información acerca de los objetivos, los logros y los retos de la coalición. Los líderes que normalmente monitorean la manera en que la coalición afecta y es percibida por sus simpatizantes estarán en una mejor posición para emprender acciones correctivas que puedan ser necesarias para canalizar el descontento y mantener activas las estructuras del partido. También se requiere que cada partido realice actividades de divulgación externa

para asegurarse de mantener su propia identidad, incluso mientras cumple sus compromisos con sus aliados en la coalición.

- *La comunicación entre los miembros de la coalición.* La información es poder. Las personas que controlan la información o tienen mayor acceso a ella, a menudo están en una mejor posición para aprovechar las oportunidades y prever los retos de una manera que sería inconcebible para aquellos que cuenten con menos información. Como resultado, desequilibrios al compartir la información entre los miembros de la coalición pueden generar malentendidos y tensión. En la medida de lo posible, la comunicación entre los miembros de la coalición debe basarse en la honestidad. Las intenciones ocultas y la deshonestidad han causado el derrumbe de muchas coaliciones. Asimismo, los aliados en la coalición necesitan sentir que todos los miembros están haciendo su parte del trabajo y que los beneficios se están compartiendo de manera justa entre ellos. Los aliados deben tener un acuerdo y entendimiento claro de la manera en que se tomarán las decisiones en la coalición, la manera en que se compartirá la información, y qué miembros desempeñarán cada una de las funciones y responsabilidades.
- *Divulgación pública en nombre de la coalición.* La mayoría de las coaliciones requieren algún tipo de divulgación pública, incluso si hay aspectos de la negociación y de los trabajos internos de la alianza que, por obvias razones, se mantienen fuera de la opinión pública. Dependiendo del tipo de coalición, puede ser necesario contar con una estrategia coordinada de divulgación pública para la campaña. Esta puede hacer énfasis en la estrategia legislativa, o comunicar los planes y logros del Gobierno. En la mayoría de los casos, el objetivo de estas comunicaciones es destacar las metas y los logros en común de la coalición al presentarse al público como un frente unido.

Consulta. Lograr formar una coalición exitosa requiere que los partidos hagan esfuerzos de buena fe por buscar y entender los puntos de vista de los demás miembros. Esto puede ayudar a sentar las bases para el consenso y el compromiso. Incluso cuando no es posible que haya consenso y compromiso, tener una idea clara de cuáles son las prioridades, las opiniones y los intereses de cada uno de los aliados puede ser útil para manejar las expectativas de todos los miembros de una coalición. Previendo cualquier posible problema, los miembros también necesitan llegar a un acuerdo y establecer un método claro y reconocido para resolver conflictos dentro de la coalición.

Consenso. La creación de consenso implica encontrar puntos en común entre las partes interesadas. Cuando se llega al consenso, todos los aliados se sienten cómodos y ven sus opiniones reflejadas en el resultado final. Entre más áreas de consenso puedan encontrar los miembros de una coalición, más fuerte será su colaboración. Sin embargo, la creación de consenso a menudo requiere de bastante tiempo y esfuerzo. Por otra parte, podría no ser posible que los aliados en una coalición alcancen el consenso en cada uno de los temas: a falta de

consenso entre los miembros de una coalición, es necesario hacer concesiones y establecer compromisos.

Compromiso. En última instancia, la meta del compromiso debe ser crear escenarios de ganar-ganar entre los distintos aliados. Las decisiones tomadas por el grupo deben incluir tanto concesiones como victorias para cada uno de los miembros. Por ejemplo, si uno de los aliados logra que otro de los miembros de la coalición haga muchas concesiones en un tema en particular, debe también estar dispuesto a ceder en gran medida ante ese aliado en otro tema.

Los cinco pasos

Esta guía describe el proceso para la construcción de coaliciones en cinco pasos. Cada paso requiere de una estructura y un procedimiento propios, y se basa en el/los paso(s) anterior(es). Por lo tanto, disminuir la importancia de estos pasos, o incluso saltarse alguno de ellos durante el ciclo, puede provocar que la construcción de la coalición (un proceso que por naturaleza es ya de por sí difícil), sea incluso un reto mayor de lo necesario. En algunos casos, puede contribuir al fracaso en el intento por crear una coalición o al colapso de esta en las primeras etapas de formación. Cada paso del ciclo de la coalición presenta también oportunidades para maximizar las oportunidades y mitigar los riesgos asociados con la construcción de coaliciones.

Paso 1: Desarrollar una estrategia de partido. El primer paso en la construcción de la coalición implica el desarrollo de una estrategia de partido que sentará las bases para una negociación exitosa. Entre más esfuerzo pongan los partidos en este primer paso, más probable será que identifiquen a los aliados estratégicos, negocien un buen acuerdo y eviten algunas de las dificultades relacionadas con la construcción de coaliciones.

Paso 2: Negociar la coalición. Con base en la estrategia que cada partido ha preparado, en el paso 2 los partidos se reúnen para negociar y, con un poco de suerte, llegar a un acuerdo sobre los términos de la coalición. Dependiendo del contexto y de los objetivos de la coalición, estas negociaciones pueden ser completamente secretas o parcialmente públicas. Si bien algunos de los asuntos pueden acordarse con relativa facilidad, otros pueden ser más polémicos y requerir de un enfoque distinto para lograr un compromiso.

Paso 3: Comenzar el proceso. Una vez que las negociaciones empiezan a llegar a su fin, es necesario que los partidos políticos cierren formalmente el acuerdo. Esto incluye celebrar un convenio escrito, obtener la aprobación formal del acuerdo por parte de las estructuras pertinentes de los partidos miembro de la coalición y anunciar los detalles de la coalición al público en general.

Paso 4: Trabajar en coalición. Una vez que los miembros de la coalición comiencen a trabajar para implementar el acuerdo, será necesario que mantengan buenas relaciones mediante la continuación de sus esfuerzos para aumentar o conservar la confianza y la comunicación entre

los partidos miembro. Cada partido también deberá encontrar el equilibrio entre respetar sus obligaciones con la coalición y mantener su identidad individual.

Paso 5: Identificar las lecciones aprendidas. Independientemente de si se planea avanzar solo o en otra coalición, es importante que cada partido analice y documente las lecciones aprendidas en cada una de las experiencias durante la construcción de la coalición. Esto permitirá tener una imagen más clara del impacto, tanto positivo como negativo, que tuvo la construcción de la coalición sobre el partido, e identificar las lecciones aprendidas que puedan servir de base en cualquier esfuerzo futuro por construir coaliciones.

Las siguientes cinco secciones de esta guía ofrecen información adicional sobre cada uno de estos pasos, así como consejos y herramientas que los partidos pueden utilizar a lo largo del camino.



PASO 1: DESARROLLAR UNA ESTRATEGIA DE PARTIDO.

Los preparativos internos llevados a cabo por cada uno de los partidos políticos pueden tener un impacto significativo sobre la probabilidad de lograr formar una coalición. Sin embargo, con frecuencia los partidos subestiman —e incluso pueden llegar a ignorar por completo— la importancia de este primer paso en el proceso de construcción de coaliciones. El proceso ofrece oportunidades para:

- Determinar el/los objetivo(s) de la coalición;
- Verificar el marco legal;
- Aclarar las reglas (internas y externas) que deben seguirse;
- Consultar con los funcionarios adecuados del partido e involucrarlos en los procesos de construcción de la coalición;
- Definir los distintos medios para alcanzar las metas de la construcción de la coalición;
- Identificar a los posibles aliados en la coalición;
- Sentar las bases para que las negociaciones de la coalición sean exitosas.

Entre más esfuerzo hagan los partidos en este primer paso, más probable será que identifiquen a los socios estratégicos y negocien un buen acuerdo.

Determinen el/los objetivo(s) de la coalición.

En la mayoría de los casos, el objetivo principal de la construcción de la coalición será obvio, pero probablemente algo general: ganar elecciones, cumplir con el límite mínimo de representación parlamentaria o formar un Gobierno. Sin embargo, en última instancia, estos objetivos a menudo solo son un medio para llegar al fin. Los partidos deben querer formar un Gobierno para implementar propuestas de políticas en particular que beneficiarán al mayor número posible de segmentos de la población. De manera similar, es probable que el obtener escaños en el Parlamento por primera vez sea solo uno de los pasos de una estrategia más amplia para crear y expandir el perfil de un partido y para apoyar y alcanzar sus metas políticas.

Verifiquen el marco legal.

En la mayoría de los países, las coaliciones son principalmente un acuerdo político entre aliados que no es legalmente vinculante. Sin embargo, unos cuantos países —incluyendo Kenia y México— regulan varios aspectos de la construcción de coaliciones. Cuando las coaliciones están reguladas, la legislación puede incluir la definición de coalición, los requisitos para su registro y los tiempos para presentar los documentos necesarios ante las autoridades pertinentes. La hoja de trabajo 1 incluye algunas preguntas que los partidos quizá quieran considerar al revisar el marco legal.



Regulación de coaliciones en Kenia y México

Definición de coalición: Los reglamentos que definen lo que es una coalición generalmente las distinguen de otros tipos de alianzas entre partidos. Los partidos necesitan aclarar si existe una definición legal de coaliciones, qué es lo que incluye esa definición y qué procedimientos necesitan seguir con base en la definición legal. Por ejemplo, el código electoral de México distingue entre distintos tipos de coaliciones y describe por separado los requisitos legales para cada uno.

Procesos y calendarios para el registro: Es posible que las coaliciones necesiten registrarse oficialmente ante el órgano regulador de los partidos políticos o de gestión electoral dentro de un plazo determinado. Por ejemplo, en México, las coaliciones (alianzas electorales) deben presentar los documentos de su convenio ante el órgano de gestión electoral por lo menos 30 días antes del periodo preelectoral. En Kenia, las coaliciones formadas antes de una elección deben entregar sus convenios en la Oficina de Registro de Partidos Políticos por lo menos tres meses antes de que se lleve a cabo dicha elección. Las coaliciones formadas después de una elección deben presentar los documentos de su convenio en un plazo de 21 días posteriores a la firma del acuerdo.

Contenido de los convenios de coalición: También es posible que las regulaciones requieran que los documentos del convenio aborden ciertos temas específicos. Por ejemplo, la Ley de Partidos Políticos de Kenia describe más de 16 ámbitos que los convenios de coalición deben abordar.

- *Distribución de los subsidios de los partidos dentro de la coalición:* En muchos países los partidos reciben subsidios públicos en dinero y tiempo de transmisión en los medios de comunicación del Estado. Como sucede en Kenia, los reglamentos pueden requerir que los partidos detallen la manera en que los subsidios públicos se distribuirán entre los miembros de la coalición.
- *Selección de candidatos y asignación de responsabilidades:* La manera en que los partidos asignan los puestos dentro de la coalición —incluyendo la selección de candidatos— puede variar, pero a menudo es un requisito definir el proceso en el convenio de la coalición, como es el caso de Kenia y México.¹²

Revisen el reglamento interno del partido.

¹² Kenia, Ley de Partidos Políticos, 2011, <http://www.cickenya.org/index.php/legislation/acts/item/219-political-parties-act#.VbZPSvIVhBc>; México, Ley General de Los Partidos Políticos, 2014, http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/normatividad/LEY%20GENERAL%20DE%20PARTIDOS.htm; y México, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2008, http://norma.ife.org.mx/documents/27912/276760/2008_COFIPE.pdf/56e9c54e-2481-48f9-9122-a8231dc3806b, Artículos 93-99.

El primer paso implica verificar qué procedimientos se describen en los reglamentos actuales del partido. Cada partido político debe contar con un reglamento interno y procedimientos claros para la construcción de coaliciones que fueron desarrollados mediante un proceso consultivo, aprobados formalmente por las estructuras del partido apropiadas, y comunicados a los miembros del partido. Estos reglamentos y procedimientos deben estar fundamentados en la constitución del partido y desarrollados más a detalle en un documento independiente. Los documentos deben indicar claramente:

- Quién tiene la autoridad para iniciar o explorar la construcción de la coalición (por ejemplo, al contactar a posibles aliados o celebrar negociaciones);
- Quién tiene la autoridad para aprobar el inicio de las negociaciones formales;
- Los procedimientos para las consultas internas del partido acerca de la construcción de la coalición; y
- Qué estructura del partido (es decir, el comité de dirigentes, la conferencia de delegados o el voto de todos los miembros) tiene la autoridad para aprobar el convenio de coalición. (La figura 3 describe las ventajas y desventajas de las distintas opciones para ratificar los acuerdos de coalición).

Dada la posibilidad de que los documentos existentes del partido solo abarquen ciertos aspectos del proceso, los partidos deben revisar lo que las disposiciones actuales contemplan e identificar qué datos adicionales necesitan aclararse. Es posible que también sea necesario explicar detalladamente algunos puntos adicionales con base en el contexto en el que se está considerando formar la coalición.

Figura 3: Opciones para ratificar un acuerdo de coalición

	Fortalezas	Retos
Líder	<ul style="list-style-type: none"> ● Relativamente rápido. ● Hace más fácil mantener la confidencialidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ● La aceptación limitada por parte de los miembros o las estructuras del partido que se encuentran fuera de este círculo con el tiempo puede fomentar la desunión.
Comité Ejecutivo del Partido	<ul style="list-style-type: none"> ● Más incluyente que una decisión tomada por el líder. ● Relativamente fácil y rápido de organizar. 	<ul style="list-style-type: none"> ● La aceptación limitada por parte de los miembros o las estructuras del partido que se encuentran

	<ul style="list-style-type: none"> ● Garantiza que los funcionarios más experimentados o de mayor antigüedad tengan oportunidad de opinar sobre la coalición. 	fuera de este círculo con el tiempo puede fomentar la desunión.
Conferencia de delegados	<ul style="list-style-type: none"> ● Más incluyente que el comité de dirigentes, asumiendo que los delegados se seleccionen mediante procesos participativos. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Organizarla puede llevar tiempo.
Voto de los miembros	<ul style="list-style-type: none"> ● Garantiza que una amplia gama de voces de los miembros se escuche durante el debate y la votación final. ● Puede utilizarse para obtener concesiones o compromisos (véase el ejemplo de Marruecos). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Organizarlo puede llevar tiempo. ● Puede introducir un elemento de impredecibilidad a las negociaciones de la coalición.

Aclaren y comuniquen cualquier reglamento o procedimiento interno del partido que pudiera necesitarse.

Los funcionarios del partido deben comentar y llegar a un acuerdo con los dirigentes y las estructuras adecuadas del partido con respecto a disposiciones adicionales que:

- cierren las brechas existentes en las disposiciones actuales;
- sean coherentes con la cultura del partido; y
- sean realistas dado el contexto, incluyendo las restricciones de tiempo y cualquier susceptibilidad o consideración política.

Los detalles finales deben comunicarse a los funcionarios y las estructuras del partido a fin de que todos sepan qué esperar.



Clarificando el proceso interno de los partidos en Marruecos

En mayo de 2013, el Partido Independencia (*Istiqlal*) se retiró del gobierno de coalición de Marruecos. Con la coalición gobernante reducida a tres partidos y enfrentándose a la posibilidad de unas elecciones anticipadas, el Partido de la Justicia y el Desarrollo (*Parti de la justice et du développement*, PJD) se acercó a la Agrupación Nacional de Independientes (*Rassemblement National des Indépendants*, RNI) para pedirle que se uniera al Gobierno. En el periodo que siguió a las elecciones de 2011, la RNI había anunciado que no se uniría a una coalición liderada por el PJD. En 2013, el partido empleó un proceso consultivo formal para determinar si consideraría o no la solicitud del PJD.

La mesa ejecutiva del partido, conformada por 33 miembros, se reunió en dos ocasiones: la primera para darle al presidente del partido la aprobación formal para dirigir las discusiones preliminares con el primer ministro; y posteriormente, para abordar los resultados de las discusiones preliminares. La mesa ejecutiva también determinó que la decisión sobre la posibilidad de unirse al Gobierno debía remitirse al consejo nacional del partido, un grupo más grande formado por 800 representantes del partido. El consejo nacional —que incluye a los dirigentes de las oficinas regionales, miembros del Parlamento y otros funcionarios del partido— es responsable de elegir a los miembros de la mesa ejecutiva y de adoptar decisiones estratégicas que la mesa luego implementa. Este consejo sostuvo una sesión extraordinaria para considerar la posibilidad de unirse al gobierno de coalición. Tras discutir las ventajas y desventajas de unirse al Gobierno y algunas de las condiciones que la RNI debía obtener como parte del convenio de coalición, el consejo votó a favor de continuar las negociaciones.

Este proceso de discusión y votos formales le dio al equipo negociador una importante legitimidad para llegar a un acuerdo con el PJD, y la RNI se unió al Gobierno más tarde ese mismo año. Con base en los comentarios realizados por varios funcionarios del partido RNI, el equipo negociador logró la asignación de carteras ministeriales clave —en lugar de solo asumir aquellas que quedaron vacantes tras la salida del Partido Independencia— y también nominaron a dos ministras.¹³

Establezcan un equipo para desarrollar una estrategia de partido

Los partidos deben establecer un equipo para que se encargue de desarrollar la estrategia del partido para la construcción de la coalición. (En algunos casos, este equipo eventualmente se

¹³ “Maroc - Gouvernement: le RNI prend son temps”, *AfricaTime*, 29 de julio de 2013, <http://fr.africatime.com/soudan/articles/maroc-gouvernement-le-rni-prend-son-temps>; y “Après l’approbation par le conseil national du principe d’intégrer la majorité: Le RNI est d’accord pour participer au gouvernement Benkirane”, *Devanture*, 8 de agosto de 2013, <http://www.devanture.net/news.php?id=19092#>.

convierte en el equipo negociador. Si el equipo negociador será distinto del equipo que desarrollará la estrategia, se deben definir las funciones y responsabilidades de cada uno). El equipo debe tener un mandato claro emitido por las estructuras del partido encargadas de tomar decisiones donde se delimiten sus objetivos, las tareas principales y los poderes para tomar decisiones (incluyendo los límites de la autoridad del equipo). Esto debe también incluir lineamientos para guiar la manera en que el equipo se comunicará con los líderes del partido.

Este equipo debe:

- Determinar las fortalezas y debilidades del partido como un posible aliado en la coalición;
- Identificar las fortalezas y debilidades de los posibles miembros de la coalición;
- Priorizar las propuestas de políticas en las que el partido debe enfocarse durante las negociaciones de la coalición, así como otras exigencias, incluyendo cargos ministeriales o candidaturas.
- Desarrollar una estrategia de negociación;
- Redactar propuestas sobre la manera en que el proceso de negociación —y en última instancia, la coalición— debe estructurarse y operarse; y
- Considerar si es necesario tener a un “coordinador” o a un presidente formal.

Estos distintos puntos deben incorporarse en uno o más documentos internos de la estrategia de partido.

Figura 4: ¿Cuánto tiempo se requiere para desarrollar una estrategia de partido?

El desarrollo de una estrategia de partido puede tardarse desde unos cuantos días hasta un mes y dependerá de varios factores:

¿Cuánto tiempo se tiene disponible?

Quizá el factor más significativo sea la anticipación con la que el partido elabora su estrategia. Por ejemplo, los partidos políticos que creen que existe la posibilidad de formar un gobierno de coalición en el periodo posterior a las elecciones deben considerar definir su estrategia incluso antes de que se emita un solo voto: así tendrán más tiempo para desarrollar un proceso bien pensado y una buena estrategia. Por ejemplo, como se indica más adelante en esta sección, los Liberal Demócratas en el Reino Unido comenzaron a trabajar en una estrategia seis meses antes de las elecciones de 2010. Los partidos que no cuentan con una estrategia en el momento en que se definen los resultados, deben desarrollar una, pero tendrán menos tiempo disponible para el proceso.

¿Qué actividades son cruciales?

Dependiendo de cuándo se desarrolle la estrategia del partido, el tipo de coalición que se pretenda formar y cuánto tiempo se tenga disponible, es posible que los partidos políticos prioricen aspectos específicos del proceso para desarrollar una estrategia de partido.

¿Cómo se va a estructurar el trabajo del equipo encargado de desarrollar la estrategia?

Con base en el tiempo que se tiene disponible, pero también en las preferencias del partido, el trabajo del equipo encargado de desarrollar la estrategia puede llevarse a cabo de una manera concentrada a fin de que los participantes no se enfoquen en ninguna otra cosa durante unos cuantos días. Como alternativa, puede extenderse durante un periodo más largo y los participantes pueden dedicarse a otras actividades entre una sesión y otra.

Analicen las fortalezas y debilidades del partido.

Comiencen con un análisis de su propio partido. Sean honestos con ustedes mismos a fin de que puedan identificar más fácilmente las estrategias para construir exitosamente una coalición. Puede utilizarse una matriz para visualizar las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del partido a fin de facilitar el proceso. En la hoja de trabajo 3 se incluye un ejemplo.

Investiguen tanto como sea posible acerca de sus posibles aliados.

Analicen las fortalezas y debilidades de cada posible aliado (en algunos casos, será obvio quiénes son los posibles miembros y en quién debe enfocarse el equipo encargado de desarrollar la estrategia). Posteriormente durante el proceso, esto arrojará las recomendaciones para priorizar a los miembros potenciales y la estrategia de negociación a utilizar con cada uno de ellos. Esta investigación debe incluir las posturas que cada uno de los posibles aliados tiene sobre las políticas basándose en documentos que los partidos han publicado, así como las posturas que han asumido y los votos que han emitido en el Parlamento.

Los partidos con filosofías afines pueden parecer la opción más obvia al momento de identificar posibles aliados en la coalición, sin embargo, la construcción de coaliciones también se trata de números: el mínimo requerido para obtener representación en el Parlamento (si es el caso), el número de votos necesarios para ganar una elección, o el número de votos en el Parlamento que se requieren para formar el Gobierno. Los partidos con frecuencia se encuentran tratando de equilibrar la necesidad de obtener un número específico con la búsqueda de aliados con filosofías afines.

Los asesores políticos pueden llevar a cabo una investigación más profunda de cada uno de los temas a negociar basándose en cualquier información, ya sea pública o confidencial, que puedan encontrar. De esta manera, pueden asumir el papel de los posibles miembros de la coalición para ayudar al equipo negociador a probar las estrategias más eficaces.

Prioricen las políticas del partido dejando en claro cuáles son las primeras y segundas opciones, así como las “líneas rojas”.

Los partidos deben revisar sus políticas y priorizarlas basándose en:

- aquellas con las que el partido esté más convencido; y
- aquellas que más distinguen al partido de los demás.

Debe identificarse la opción preferida por el partido para cada área de políticas. La postura del partido puede estar ya clara en la plataforma del partido o en otros documentos; si no es así, es necesario dejar en claro cuál es la primera opción del partido. Luego, para cada área, debe identificarse la segunda mejor alternativa u opción de respaldo. Este ejercicio también es una oportunidad para identificar las “líneas rojas”: los límites que marcan hasta dónde el partido está dispuesto a hacer concesiones en cada tema específico. Esto dejará en claro qué tanto terreno está dispuesto a ceder el partido en distintos asuntos de políticas. Eventualmente, esto ayudará a definir la estrategia de negociación.

Asimismo, es necesario investigar todo lo que se pueda acerca de cada uno de los temas que pueden ser parte de la negociación con base en cualquier información (tanto pública como confidencial) que se pueda encontrar. Comparen las posturas que tiene su partido respecto a las políticas con las de los posibles miembros de la coalición e identifiquen áreas de concordancia, de afinidad y de desacuerdo.

Las hojas de trabajo 4 y 5 describen los marcos de trabajo que pueden emplearse para priorizar y comparar las posturas respecto a las políticas, así como para elaborar un mapa con los intereses de los miembros de la coalición. La hoja de trabajo 6 incluye un cuadro que puede utilizarse para evaluar las ventajas y desventajas de negociar una coalición.



Desarrollar una estrategia de partido.

Bélgica

Los partidos deben tener claras sus prioridades respecto a las políticas que acuerden. También es importante contar con un equipo negociador fuerte y una estrategia activa de comunicación. Los partidos mal preparados para el proceso de negociación pueden verse presionados por los otros partidos y terminar aceptando un acuerdo que sea malo para ellos.

Los Países Bajos

Todos los partidos, ya sea que pretendan formar una coalición o no, deben desarrollar un manifiesto o programa del partido que incluya:

- un análisis de la situación actual del país;
- la política del Gobierno en el poder; y
- medidas a corto, mediano y largo plazo para cambiar esta política.

Los detalles dependerán de la ideología del partido y de la política o ideología del Gobierno en el poder. Entre más grande sea la brecha que existe entre la política o ideología de un partido y el Gobierno (ya sea formado por un solo partido o una coalición), mayor será el “cambio” por el que deberá abogar el partido. Con base en este documento, el partido deberá llevar a cabo discusiones internas acerca de qué políticas específicas deben reflejarse en el

programa de la coalición (las condiciones mínimas) y en qué políticas pueden hacer concesiones durante las negociaciones de la coalición.

Irlanda

Disposiciones clave antes de unirse a una coalición:

- Los líderes del partido deben proporcionar el marco de trabajo general, incluyendo el cronograma, los procesos y equipos de negociación, y las políticas prioritarias.
- El proceso es crucial: contar con un mecanismo de negociación con el cual todos estén de acuerdo; equipos identificados; recursos de investigación a emplear; terceros que podrían incluirse para apoyar el proceso; y claridad acerca del papel que desempeñarán los líderes del partido, quienes idealmente deben estar separados de la “presión” del día a día de las negociaciones y ser llamados a intervenir únicamente cuando los equipos se estanquen.
- Debe establecerse un límite de tiempo realista.
- Debe haber un acuerdo acerca del manejo de los medios de comunicación.

Riesgos potenciales:

- Que las relaciones entre los partidos se estropeen antes de que siquiera surjan las cuestiones delicadas del gobierno;
- Que se desencadenen nuevas elecciones con las reputaciones dañadas y las opciones reducidas; y
- Que las negociaciones sean débiles, provocando con esto resentimiento interno.

Figura 5. El enfoque de beneficios mutuos en la negociación

La negociación se refiere al proceso mediante el cual dos o más grupos o individuos, con metas tanto contradictorias como compatibles, buscan llegar a un acuerdo sobre una decisión. Definida de esta manera, la negociación es parte de nuestra vida diaria y se lleva a cabo en el hogar, en el trabajo, en el entorno comercial y como parte de los asuntos internacionales. También es un elemento importante de la política y un aspecto clave en la construcción de coaliciones.¹⁴ Con frecuencia, la negociación se percibe como un proceso que conlleva:

- Que cada parte regatee o discuta para obtener beneficios con base en puntos iniciales exagerados e irreales;
- Intenciones ocultas y poses que hacen difícil determinar qué es lo que cada parte realmente quiere o necesita; y
- Varias tácticas para obtener ventajas psicológicas sobre su contraparte.

Este enfoque en la negociación se basa en el supuesto de que:

- La negociación es una suma cero: la ganancia de una parte es la pérdida de la otra;
- Ser sincero en cuanto a los intereses y las prioridades de uno es mostrar debilidad y es una desventaja; y

- La parte más dura, más inteligente y/o más manipuladora, gana.

Existen varios problemas con este enfoque. La deshonestidad, las intenciones ocultas y las poses socavan la confianza y dañan las relaciones. Como resultado, con el transcurso del tiempo los acuerdos pueden llegar a ser menos estables. Por consiguiente, si bien el enfoque antes descrito podría ser aceptable para las negociaciones entre grupos o individuos que tengan pocas probabilidades de interactuar nuevamente, cuando los grupos o individuos buscan mantener las relaciones que los ayudarán a alcanzar sus metas políticas comunes, se requiere un enfoque distinto. Por ejemplo, los partidos que negocian una coalición deben continuar trabajando juntos a lo largo del tiempo que dure su alianza y es probable que continúen interactuando entre sí en el largo plazo, incluso después de que se haya disuelto la coalición.

El enfoque de beneficios mutuos¹⁵ describe un proceso alternativo que se concentra en la colaboración y la creación de consenso. Si se aplica adecuadamente, puede causar menos daño a las relaciones que las negociaciones con posturas intransigentes. En lugar de enfocarse en las posturas finales, implica evaluar su “mejor alternativa a un acuerdo negociado” (BATNA, por sus siglas en inglés) y explorar maneras de crear valor para las distintas partes de la negociación. Más que enfocarse en un acuerdo suma cero, enfatiza el valor distributivo (es decir, el beneficio mutuo) como parte de la negociación, de manera que el resultado sea más satisfactorio para todos los involucrados y las relaciones puedan sobrevivir más fácilmente al proceso de negociación. En un contexto de creación de coaliciones, la BATNA describe lo que hará un partido político si no puede llegar a un acuerdo con las demás partes de la negociación. Es una parte importante del proceso de beneficios mutuos porque ayuda a los partidos políticos a identificar alternativas para la construcción de coaliciones que puedan realmente ayudarlos a definir mejores estrategias de negociación y abstenerse de aceptar acuerdos que sean desventajosos.

Enfocarse en las posturas, en lugar de en los intereses, puede limitar las opciones en la negociación. Los partidos deben explorar no solo sus propias posturas y las de los demás bandos de la negociación, sino profundizar en el análisis de los intereses que respaldan dichas posturas. Una manera de alcanzar esto es enfocarse en el “por qué” detrás de cada postura. Esto puede llevar a nuevas reflexiones para satisfacer los intereses de cada bando de la coalición e identificar maneras de crear o añadir valor. Como parte del enfoque de beneficios mutuos, los partidos deben llevar a cabo, de una manera creativa, una tormenta de ideas y prepararse para sugerir opciones que sean mutuamente beneficiosas.

Figura 5. El enfoque de beneficios mutuos en la negociación (continuación)

Por último, en la medida de lo posible, los partidos deben desarrollar y utilizar criterios objetivos para fortalecer sus argumentos. Esto incluye discutir y alcanzar acuerdos sobre estándares o criterios objetivos que puedan utilizarse para asignar las candidaturas, las carteras ministeriales u otros “bienes” entre los distintos bandos. Esto puede ayudar a crear confianza en el proceso. La hoja de trabajo 7 incluye preguntas que pueden utilizarse para identificar una BATNA y posibles beneficios mutuos para la construcción de coaliciones.

*Prioricen otras exigencias en la construcción de coaliciones (por ejemplo, carteras ministeriales específicas, candidaturas específicas, arreglos específicos sobre el personal, etc.), dejando en claro cuáles son las primeras y segundas opciones, así como las “líneas rojas”.*¹⁴¹⁵

Los partidos políticos deben también estar dispuestos a discutir sus preferencias y exigencias en términos de carteras ministeriales, candidaturas o disposiciones sobre el personal. Al igual que en el proceso empleado para priorizar las áreas de políticas, el partido debe identificar sus primeras opciones para funciones específicas dentro de la coalición. Para cada puesto debe identificarse también una segunda mejor opción, junto con las “líneas rojas”.

Redacten propuestas sobre la manera en que estará estructurada la coalición y las cuestiones que se deben abordar en el documento del convenio (por ejemplo, funciones y responsabilidades, procedimientos para la resolución de conflictos, etc.).

Las propuestas para las estructuras de la coalición dependerán del tipo de coalición que se pretenda formar. Por ejemplo, para una coalición preelectoral, puede ser importante redactar propuestas para la selección de candidatos y la estructura para una campaña coordinada. (La figura 6 señala algunas opciones para la selección de candidatos para las alianzas electorales). Asimismo, los partidos deben considerar las cuestiones de políticas y otros acuerdos que podrían requerirse si la coalición termina gobernando. En el caso de una coalición postelectoral, las propuestas podrían enfocarse en la estructura del Gobierno y las relaciones entre los grupos parlamentarios.

¿Cómo deben definirse y asignarse las funciones y responsabilidades?

Las estructuras y las personas del partido involucradas directamente en las estructuras de la coalición variarán dependiendo de si se trata de una alianza electoral, o una coalición gobernante o legislativa. Por ejemplo, es más probable que las estructuras administrativas

¹⁴ Sitio web del Consensus Building Institute [Instituto de Construcción de Consenso], www.cbuilt.org.

¹⁵ “The Mutual Gains Approach to Negotiation”, Consensus Building Institute, accedido en línea el 21 de septiembre de 2015, <http://www.cbuilt.org/cbis-mutual-gains-approach-negotiation>.

de las alianzas electorales involucren a un mayor número de funcionarios del partido (que normalmente no están en el Parlamento) en la selección de candidatos, la coordinación de campañas y la recaudación de fondos. Las estructuras de las coaliciones gobernantes y legislativas más probablemente se apoyarán en mayor medida en funcionarios que sirvan en el Ejecutivo, en la legislatura y en su propio personal.

Independientemente del tipo de coalición, cada unidad y puesto dentro de la estructura general de la coalición debe tener funciones y responsabilidades claras. Esto debe ser parte del convenio de coalición que finalmente se acepte para asegurarse de que todos estén en la misma página acerca de las distintas funciones que desempeña y las diversas responsabilidades que tiene cada uno de los diferentes actores. Esto puede reducir los malos entendidos y la duplicación de tareas, a la vez que promueve la transparencia y la rendición de cuentas.

Gran parte de la negociación probablemente girará en torno a la fórmula que se utilizará en la asignación de puestos en la coalición (por ejemplo, los cargos ministeriales para las coaliciones gobernantes, o las candidaturas para las alianzas electorales, así como carteras o candidaturas en particular que sean prioritarias para ciertos partidos). La mayoría de las coaliciones aplican reglas generales de proporcionalidad en la asignación de puestos, pero a menudo le(s) asignan al/a los aliado(s) “menor(es)” un bono que los deja con más de lo que la estricta proporcionalidad permitiría. Por ejemplo, durante las negociaciones para formar el Gobierno de Noruega en 2011, a un partido político que solo tenía dos diputados, se le asignaron tres cargos ministeriales. Los funcionarios de algunos de los partidos más grandes afirmaron que esta asignación le daría a cada partido miembro de la coalición una masa crítica de gente dentro del Gobierno, permitiendo discutir las implicaciones de las políticas del gobierno de coalición desde un punto de vista específico del partido. También señalaron que cada miembro del Gobierno debería tener algunos aliados que pudieran apoyar sus posturas en las reuniones del gabinete, facilitando así la defensa de los compromisos ante sus respectivos funcionarios y miembros del partido.

Figura 6: Selección de candidatos para las alianzas electorales

En el caso de las alianzas electorales, es posible que los partidos necesiten negociar la fórmula para asignar las candidaturas entre los miembros de la coalición. Normalmente, la fórmula refleja la fuerza relativa de cada miembro de la coalición. Los factores empleados para determinar la fuerza que tiene cada partido varían dependiendo del contexto específico y los datos disponibles, pero pueden incluir:

- Resultados de elecciones anteriores;
- Las fortalezas históricas de cada partido (definidas según la geografía, etnicidad o demás factores demográficos);
- El tamaño de la membresía de cada partido;
- Los resultados de las encuestas independientes; o
- La fuerza económica o el potencial de la recaudación de fondos.

En algunos casos, las alianzas electorales han optado por asignar un número de candidaturas fuera de su propia membresía formal (por ejemplo, en los Países Bajos, una coalición asignó un número de candidaturas a miembros de un sindicato, a un grupo de empoderamiento de la mujer y a una organización de activistas ambientales). Si este es el caso, los partidos necesitan llegar a un acuerdo sobre el número de candidaturas que deben apartarse, así como los criterios y el proceso a utilizar en la selección de estos candidatos. Dependiendo del sistema electoral y de las reglas para la construcción de coaliciones, entre las opciones para la selección de candidatos en las coaliciones se pueden encontrar las siguientes:

Sistemas de pluralidad o mayoría

Opción 1: Candidatos coordinados. Los miembros de la alianza acuerdan que postularán únicamente un candidato en cada distrito electoral y que todos los miembros de la alianza alentarán a sus simpatizantes a votar por estas personas, independientemente del partido. Los distintos distritos se asignan entre los partidos miembro dependiendo de las fortalezas de cada partido y sus candidatos potenciales. Cada partido utiliza su propio proceso para seleccionar a los candidatos de cada distrito electoral que está dentro de la parte que le corresponde. Esta práctica es común en la India, donde el BJP y el Partido del Congreso normalmente acuerdan “compartir” las candidaturas o los distritos electorales con sus respectivos aliados en la coalición. Por ejemplo, para las elecciones de 2014 para el *Lok Sabha*, el BJP postuló candidatos para 426 de los 543 escaños del país, mientras que sus aliados postularon candidatos para los 117 restantes.

Opción 2: Selección unificada. Como alternativa, en cada distrito electoral los miembros de la alianza pueden utilizar un proceso unificado para seleccionar a los candidatos entre los aspirantes de los distintos partidos. Bajo esta opción, es vital que los miembros de la alianza electoral lleguen a un acuerdo sobre el método y las reglas con bastante anticipación a la selección de candidatos. Esto debe ser parte del convenio firmado entre los miembros de la alianza electoral.

Opción 3: Segunda vuelta. En los sistemas que contemplan una segunda vuelta, los miembros pueden optar por lanzar a sus candidatos individuales en la primera vuelta y acordar ofrecer su

apoyo unido para respaldar al que obtenga la mayor cantidad de votos en caso de una segunda vuelta.

Figura 6: Selección de candidatos para las coaliciones (continuación)

Sistemas de listas de representación proporcional

Opción 1: Selección independiente de candidatos. Cada partido elige a sus propios candidatos y se crea una lista combinada basándose en una fórmula para la asignación de las candidaturas y los puestos entre los partidos miembro de la alianza electoral.

Opción 2: Selección unificada de candidatos. Todos los miembros de la alianza participan en un sistema unificado de selección de candidatos para crear una lista combinada. Por ejemplo, el Congreso Nacional Africano de Sudáfrica, compite en las elecciones en alianza con el Partido Comunista Sudafricano y el Congreso de Sindicatos Sudafricanos, y también utiliza un proceso unificado para seleccionar candidatos.

Independientemente del método empleado, los partidos políticos necesitan estar preparados para definir sus propias demandas —así como su segunda opción— y defenderlas.



Asignación de los cargos ministeriales en una coalición

Rumania

Si bien es cierto que los líderes formales e informales dentro de los partidos a menudo intentan obtener el área o el cargo que más les atrae, es indispensable mantener un equilibrio entre los aliados. Puede haber una cierta dinámica en este equilibrio, dependiendo del entorno público y de las realidades políticas que se viven dentro de los partidos, pero este sentido dominante de equilibrio debe ser aceptado por todos los aliados.

Argentina

Todo depende del tamaño y de la posición estratégica de los distintos partidos. La regla general es promover la mayor representación posible, evitando así una situación en la que el partido más grande tome todo (y los partidos más pequeños no obtengan nada). De este modo, la asignación de cargos debe reflejar la fuerza relativa de cada partido, de manera que cada uno obtenga recursos y cargos que sean proporcionales a su apoyo electoral (votos), así como a su contribución en el desarrollo de políticas en ciertas áreas. De acuerdo con este principio, un partido pequeño puede estar relativamente sobrerrepresentado en la coalición (en términos de puestos de gobierno, si es una coalición gobernante) con base en la calidad de sus contribuciones al desarrollo de políticas en ciertas áreas. En otras palabras, es

importante considerar la fuerza electoral de cada miembro, así como su nivel de experiencia y otras capacidades.

Colombia

Establecer la importancia relativa que tienen los distintos temas para cada uno de los miembros de la coalición; la importancia relativa que tiene cada tema para los distintos partidos y el poder o la habilidad de negociación que tiene cada partido determinarán la manera en que se asignarán las funciones en la coalición gobernante. Asimismo, la división del trabajo debe definirse en el convenio escrito.

¿Cómo se resolverán los conflictos?

Tarde o temprano, en toda coalición surgen conflictos, por lo tanto, es necesario que se acuerden y establezcan las estructuras para la resolución de conflictos y disputas antes de que surja cualquier desavenencia. Como parte de los preparativos, cada partido debe redactar propuestas sobre la manera en que debe estructurarse este órgano. Por ejemplo, como se indica en el Paso 4 de esta publicación, en Alemania, las reuniones sostenidas entre los líderes de cada partido miembro normalmente se aprovechan para solucionar problemas o conflictos que no pueden resolverse durante las conversaciones regulares que se llevan a cabo entre los equipos que negociaron el convenio de la coalición. En el Reino Unido, el convenio de 2010 celebrado entre los Liberal Demócratas y el Partido Conservador estipulaba la creación de un Comité de Coalición formado por los dos funcionarios de gobierno de más alto nivel de cada uno de los partidos (conocido también como el Quad), que sería responsable de manejar cualquier problema que alguna Comisión del Gabinete no pudiera resolver. Sin embargo, al final este comité casi nunca se reunía.¹⁶

¿Qué documentos adicionales podría ser necesario desarrollar en las etapas siguientes del proceso de construcción de coaliciones?

Cada partido debe considerar también qué documentos podría ser necesario desarrollar en las etapas siguientes del proceso de construcción de coaliciones. Entre estos se pueden incluir:

- Los principios que habrán de regir la manera en que los miembros de la coalición se relacionarán entre sí; y
- La manera en que se abordarán los temas de políticas no previstos que pudieran surgir después de que se finalicen las negociaciones y se lance la coalición.

¹⁶ “After the rose garden: Harsh lessons for the smaller coalition party about how to be seen and heard in government”, por Nick Harvey, *El Instituto de Gobierno*, 2 de febrero de 2015, 7, http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/After%20the%20rose%20garden_0.pdf.

Redacten propuestas para el proceso de negociación.

El equipo encargado de desarrollar la estrategia también debe redactar propuestas para el proceso de negociación. Entre las cuestiones que deben considerarse, se incluyen:

¿Cuántas personas deben estar en el equipo negociador de cada partido?

Es importante que el equipo negociador sea pequeño pero representativo. Para limitar la posibilidad de que el equipo llegue a estancarse en las negociaciones, es mejor tener un número impar de personas, como por ejemplo, tres o cinco. Por lo general, todos los equipos negociadores son del mismo tamaño, independientemente del tamaño de cada partido. En última instancia, estos detalles serán negociados y acordados en las primeras etapas de las negociaciones de la coalición, pero es importante que los partidos políticos preparen sus propuestas para estas discusiones.

Dependiendo del tiempo que se tenga disponible y la gama de temas a negociar, la negociación puede estructurarse de manera que se incluyan varios niveles. Por ejemplo, en Alemania, las estructuras de la negociación de los gobiernos de coalición comprenden tres niveles:

- Grupos de trabajo conformados por expertos en la materia, organizados en torno a cuestiones de políticas específicas, que negocian el grueso del programa de gobierno;
- Un comité directivo, que organiza los documentos de la negociación y redacta el documento del convenio; y
- Los negociadores principales, que constituyen la autoridad que toma la decisión final.

Para obtener información adicional acerca de esta estructura, consulte la descripción que se incluye en el Paso 2.



Equipos de estrategia y negociación en el Reino Unido

Los Liberal Demócratas

Seis meses antes de las elecciones de 2010, los Liberal Demócratas establecieron un equipo de cuatro diputados para definir las condiciones en las cuales el partido podría basar la negociación de una coalición y la manera en que lo haría. Este equipo operó en conjunto con los equipos de preparación para las elecciones y la elaboración del manifiesto del partido, y algunos miembros servían en más de uno de estos tres equipos simultáneamente.¹⁷ Los cuatro miembros del Parlamento eran:

Danny Alexander, diputado, también dirigió el equipo encargado de elaborar el manifiesto y sirvió en el equipo responsable de los preparativos para las elecciones.

Andrew Stunnell, diputado, era conocido por entender bien a los activistas del partido y tenía experiencia previa en negociaciones con el Gobierno local; sirvió también en el equipo encargado de los preparativos para las elecciones.

Chris Huhne, diputado, era considerado uno de los mejores negociadores del partido con base en su experiencia en Europa y en el sector privado.

David Laws, diputado, también era conocido por contar con sólidas habilidades de negociación resultado de su experiencia como director de políticas del partido y su trabajo con los Liberal Demócratas escoceses durante las negociaciones interpartidistas en 1999.

Posteriormente, estas personas conformaron el equipo negociador y asumieron puestos importantes en el gobierno de coalición.

Los Conservadores

William Hague, diputado, previamente había fungido como líder del Partido Conservador, ocupó un puesto en el gabinete y fue uno de los líderes del grupo parlamentario del partido durante el periodo previo a las elecciones.

George Osborne, diputado, había estado previamente en los equipos que preparaban a los primeros ministros conservadores para las preguntas orales en el Parlamento, ocupó puestos importantes en el gabinete sombra (incluyendo canciller sombra) y manejó la campaña de David Cameron para ser líder del Partido Conservador.

Oliver Letwin, diputado, ocupó varios puestos en el gabinete sombra y desempeñó un papel importante en el desarrollo de las políticas conservadoras en el periodo previo a las elecciones.

¹⁷ “Five Days in May: A New Political Order Emerges”, por Ruth Fox, *Parliamentary Affairs*, 63 (2010): 607, doi: 10.1093/pa/gsq030.

Edward Llewellyn, diputado, trabajó como jefe de gabinete para varios personajes políticos de alto nivel, incluyendo a David Cameron, durante las negociaciones.

¿Qué arreglos administrativos pueden necesitarse?

Los arreglos administrativos dependerán de la complejidad de la estructura de negociación. Con equipos relativamente pequeños y una estructura sencilla, es posible que no se requiera un secretario y se puede asignar a una o dos personas para tomar las minutas. Otra opción, es que cada partido lleve a una persona. Sin embargo, en el caso de estructuras de negociación más complejas, puede ser necesario contar con un secretario. Independientemente de esto, es importante que todas las partes en la negociación acepten a la persona o equipo a fin de que no se cuestionen las minutas ni ningún otro documento de la reunión. Por lo general, la(s) persona(s) que toma(n) las minutas no debe(n) fungir como negociador(es).

¿Cómo debe manejarse la comunicación externa, incluyendo la confidencialidad y el contacto con la prensa?

Existen dos opciones principales para manejar la comunicación externa durante las negociaciones. Cada una tiene sus ventajas y desventajas, y la decisión final dependerá en gran medida del contexto político. (La figura 7 ofrece un breve resumen).

Debe haber un acuerdo claro sobre cómo y cuándo se llevará a cabo la comunicación externa, así como quién se encargará de hacerlo. Dentro de cada equipo negociador debe asignarse a una persona como vocero. Con frecuencia, el líder de las negociaciones funge como vocero. En otras ocasiones, los dirigentes de cada partido hacen equipo para informar a los medios. Es necesario identificar y acordar sobre quién será el vocero lo más pronto posible durante el proceso. Deben realizarse esfuerzos especiales para evitar fugas de información a la prensa antes de que el vocero haga algún anuncio, ya que esto debilitaría los esfuerzos para crear confianza entre los aliados en la coalición.

Si se pretende emitir comunicados de prensa mientras las negociaciones están en curso, el primer anuncio público de la coalición debe ser sobre un tema importante que atraiga una cobertura importante y positiva.

Consideren si es necesario tener a un “coordinador” o a un presidente formal.

En los sistemas parlamentarios, el probable primer ministro con frecuencia preside las negociaciones y no es necesario designar a un coordinador o a un presidente formal. Por ejemplo, en muchos países europeos, después de las elecciones, el jefe de Estado o del Parlamento recién elegido designa a una persona —conocido como el *formateur* o formador— para iniciar las negociaciones para crear una coalición gobernante. En algunos países, este suele ser el líder del partido que tiene la mayor cantidad de votos o el mayor número de escaños en el nuevo Parlamento: por lo general el posible primer ministro. En otros casos, es una persona de

alto nivel que no sea candidato para primer ministro. En los Países Bajos, el Parlamento designa a un “explorador” para que investigue las posibilidades que existen de que se forme una coalición e identifique cuál sería el acuerdo más factible. Una vez identificado, se establece un equipo formador (conformado por una persona de cada posible partido de la coalición) para que dirija las negociaciones. Los servidores públicos apartidistas pueden desempeñar un papel al apoyar el trabajo del formador.

En otros casos, especialmente en el de las alianzas electorales, las coaliciones legislativas y los gobiernos de unidad nacional, por ejemplo, es posible que los partidos tengan suficiente flexibilidad para ponerse de acuerdo sobre una persona en particular para que presida las negociaciones. Esta persona puede ser un “coordinador” apartidista y confiable que ofrezca un espacio de reunión neutral para los líderes del partido, o algún funcionario importante de alguno de los partidos involucrados en la negociación. Por ejemplo, como se indica en el Paso 2, un exgobernador del PRI presidió las negociaciones del Pacto por México en 2012.

Figura 7: Opciones de comunicación externa durante las negociaciones de la coalición

	Ventajas	Desventajas
Se mantiene una total confidencialidad hasta que se llega a un acuerdo.	<ul style="list-style-type: none"> ● Se evita la atención de los medios hasta que las partes tienen la certeza de que hay un acuerdo. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Deja a los partidos con un control limitado sobre cualquier cobertura de prensa en caso de que se filtre información.
<p>Se emite un anuncio inicial en el sentido de que se está explorando la posibilidad de formar una coalición.</p> <p>Posteriormente, se emiten comunicados periódicos en momentos clave del proceso para mantener al público informado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Se mantiene informado al público sobre los avances (puede ser importante en épocas de incertidumbre política o económica). ● Les puede dar a los partidos políticos un mayor control sobre la cobertura que la prensa da a los esfuerzos de negociación. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Atrae la atención a los esfuerzos por formar una coalición que quizá al final no funcionen.

Identifiquen a un pequeño equipo negociador —si este es distinto del equipo encargado de elaborar la estrategia del partido— que cuente con el respaldo y la confianza del partido y que será respetado por la otra parte.

El equipo negociador debe estar conformado por personas que:

- Tengan la jerarquía necesaria para:
 - Hablar por el partido sobre cuestiones complejas o delicadas;
 - Ejercer una influencia significativa dentro de su propio partido, incluso con otros funcionarios de alto nivel;
 - Ser respetados por los posibles aliados en la coalición; y
 - Tomar decisiones en nombre del partido.
- Estén familiarizados con las posturas de su partido con respecto a distintos temas y cualquier contraargumento que los posibles aliados en la coalición pudieran presentar;
- Tengan sólidas habilidades de negociación y experiencia previa en la negociación de acuerdos;
- Reflejen los distintos puntos de vista que existen dentro del partido;
- Se lleven bien entre sí; y
- Se pueda confiar que seguirán los lineamientos establecidos en materia del mandato del equipo, la confidencialidad y otras cuestiones.

Los expertos en partidos con frecuencia recomiendan que no se incluya en las negociaciones a los dirigentes de alto nivel del partido. Esto hará que sea más fácil mantener las relaciones en los niveles más altos. Asimismo, a la larga se puede recurrir a estos dirigentes de alto nivel en el caso de temas inextricables que las negociaciones no sean capaces de resolver.

Incluso cuando los partidos han definido claramente las estructuras para la toma de decisiones, siempre habrá distintas opiniones dentro de un partido, incluyendo algunas que vayan en contra de los puntos de vista de los dirigentes del partido. El equipo encargado de elaborar la estrategia o de negociar debe reflejar los distintos sectores o puntos de vista principales que existen dentro del partido a fin de evitar que el proceso se desvíe a causa de las divisiones internas. Si bien el equipo debe ser variado, los miembros deben ser capaces de trabajar bien juntos, entender los puntos de vista de los demás y comprometerse entre sí.

Para ayudar a garantizar que el proceso de negociación sea representativo de una variedad de opiniones e intereses del partido, algunos partidos establecen un grupo negociador de referencia integrado por entre cinco y nueve miembros. Este grupo puede formarse para representar distintos aspectos del partido: por ejemplo, representantes de grupos tradicionalmente marginados (incluyendo mujeres y jóvenes) o personas con experiencia en un área en particular que será importante durante las negociaciones. Una vez que las negociaciones están en curso, el equipo negociador informa periódicamente a este grupo de referencia y lo utiliza como una especie de grupo de sondeo para identificar los asuntos que pudieran surgir durante las

negociaciones, tantear el terreno para lo que los demás miembros del partido podrían aceptar o rechazar, y pedir su opinión sobre asuntos técnicos.



Organización de un equipo negociador

Irlanda

Las circunstancias determinarán la manera en que se conformarán los equipos. Un esquema básico sería un equipo de cinco miembros, conformado por dos figuras políticas electas de alto nivel (una de las cuales actuaría como líder del equipo) con la experiencia y los conocimientos adecuados, dos expertos en políticas y un alto funcionario del partido con una amplia gama de habilidades y sensibilidad políticas. Es crucial contar con un secretario interpartidista.

Rumania

En primer lugar, el equipo negociador debe incluir funcionarios de alto nivel porque su palabra debe tener peso dentro de sus respectivos partidos y porque algunas veces es necesario tomar decisiones importantes en el momento, sin necesidad de recurrir a otras formas de toma de decisiones más complicadas dentro de los partidos, como una junta o un congreso.

En segundo lugar, la gente encargada de las negociaciones debe tener una idea muy clara de los estatutos que rigen los partidos, a fin de evitar decisiones que los contradigan. Asimismo, es importante que tengan un conocimiento detallado y profundo de las realidades del ámbito, en cada sector territorial, a fin de asegurar que la colaboración sea posible en todos los niveles necesarios.

En tercer lugar, es importante que el equipo incluya personas con distintos niveles de habilidades y estilos de negociación: no solo gente diplomática y complaciente, sino también personas de postura firme e inflexibles, ya que es mucho mejor identificar los problemas potenciales y lidiar con ellos durante esta etapa de las negociaciones.

Noruega

En general, el equipo negociador de cada partido incluye tres representantes, pero este grupo colabora muy de cerca con un grupo de referencia. El grupo de referencia consta de cinco o seis personas clave en el partido, incluyendo los líderes del ala de mujeres, el ala juvenil y demás grupos que son importantes para el partido y sus votantes. Durante las negociaciones, el grupo negociador se reúne con el grupo de referencia varias veces por semana para analizar los temas que se están negociando o que van a negociarse. Estos grupos están activos únicamente durante las negociaciones y se disuelven después de que se finaliza la plataforma de la coalición. Algunas veces durante el proceso de negociación, los equipos negociadores

también consultan al consejo y a los grupos parlamentarios del partido. Estos son mecanismos internos importantes para entender cuál es el acuerdo que tiene el partido respecto al tema y para presentar las decisiones tomadas en torno a la mesa de negociaciones.

Colombia

Los tipos de personas se determinarán de acuerdo a con quién se está negociando: la jerarquía y la experiencia son importantes si crean un clima de confianza y seguridad de que los acuerdos se cumplirán; el conocimiento y las habilidades [de los miembros del equipo] deben estar orientados al proceso de negociación, incluyendo qué tan firmes serán al establecer reglas o límites para los acuerdos.

Evaluar la situación con los aliados potenciales: Recuerden que las coaliciones con partidos de filosofías afines tienen más probabilidades de éxito.

Antes de que comiencen las negociaciones formales, normalmente hay cierto contacto informal entre los partidos para medir el interés en la construcción de una coalición. Esto puede incluir conversaciones que les permitan a los partidos obtener más información unos de otros y alcanzar acuerdos sobre la manera en que podría estructurarse la negociación. Si el tiempo lo permite, los partidos políticos pueden explorar la cooperación con los posibles aliados en la coalición en torno a cuestiones específicas de políticas u otras actividades antes de que den inicio las negociaciones formales.



PASO 2: NEGOCIAR LA COALICIÓN.

Negocien la coalición: Aclaren las reglas y los procedimientos que regirán el proceso de negociación.

Antes de que puedan comenzar las negociaciones formales para una coalición, los aliados potenciales deben llegar a un acuerdo sobre la manera en que se habrán de llevar a cabo las negociaciones. Con base en la estrategia que cada partido haya preparado y el contexto político, las conversaciones en torno a los procedimientos de negociación pueden incluir aspectos como:

- Si las negociaciones deberían manejarse en una sola sesión que podría durar varios días, o bien en varias etapas con recesos incluidos dentro del proceso;
- El tamaño de los equipos negociadores;
- Si debería designarse a una persona en particular para que presida las negociaciones y, en caso afirmativo, a quién;
- El lugar donde se llevarán a cabo las negociaciones;
- La agenda de las negociaciones, incluyendo el orden en el que se discutirán los distintos puntos;
- Los acuerdos de confidencialidad;
- La comunicación externa (en su caso de que haya alguna) acerca de las negociaciones (incluyendo políticas sobre el uso de las redes sociales por parte de los miembros del equipo negociador o personal de apoyo);
- Cualquier arreglo administrativo (incluyendo relatores y protocolo para el acomodo de las sillas); y
- Un cronograma para el proceso de negociación que tome en cuenta la fecha límite en la que debe concluirse el convenio (si es relevante) y el tiempo con el que cuenta cada equipo negociador para consultar con su partido.

Los partidos políticos pueden optar por firmar un documento escrito donde describan las reglas y los procedimientos para el proceso de negociación.



Negociación: Cómo encontrar al coordinador correcto

Los Países Bajos

- Busquen a una persona independiente para presidir las negociaciones. (Esta persona debe ser independiente en el sentido de que no sea candidato(a) para un puesto en particular). Si bien la persona puede ser miembro del aliado más grande en la coalición, debe ser alguien que los demás partidos puedan aceptar como coordinador. El papel del coordinador es muy importante y merece especial atención. La persona debe:
 - Ser capaz de proponer compromisos;

- Prestar atención personal a los negociadores;
- Tener una buena comprensión de lo que son los buenos procedimientos a seguir en reuniones; y
- Tener un buen sentido del humor.
- Para crear confianza mutua, comiencen con los puntos más sencillos.
- Establezcan un plan claro y un cronograma.
- Incluyan algo de tiempo para que los distintos equipos se comuniquen y tomen decisiones con las estructuras de sus respectivos partidos.
- Deleguen las cuestiones difíciles o técnicas a los subequipos o grupos de trabajo.
- Incluyan una actividad social para que los negociadores se conozcan entre sí (por ejemplo, una cena, una película o una fiesta).

Negocien primero los puntos más sencillos: Esto ayudará a crear confianza y un ambiente positivo.

Comenzar con los puntos sencillos puede ayudar a crear confianza y un buen ambiente durante las etapas iniciales de la negociación. Los temas difíciles pueden manejarse una vez que ya se hayan logrado algunos éxitos y el estado de ánimo sea positivo.¹⁸

Pero apliquen el principio de “no hay nada acordado hasta que todo esté acordado”.

El propósito de este principio es asegurarse de que el acuerdo alcanzado sea satisfactorio para todos. Esto puede ayudar a evitar situaciones en las que ciertos partidos solo se enfocan en temas que son de interés para ellos y se involucran menos cuando se trata de las prioridades de los demás. Si bien existe un riesgo de que los puntos que ya se han acordado en principio se presenten nuevamente a discusión, este enfoque también puede alentar a los negociadores a explorar opciones creativas.

Documenten los procedimientos.

Documentar los procedimientos ayudará a limitar los malos entendidos y facilitar la elaboración del documento del convenio. A menudo es útil hacer que se firmen las minutas o el protocolo cada tarde o después de cada etapa de la negociación. La primera orden del día cada vez que reinicien las negociaciones (por ejemplo, cada mañana) debe ser revisar y adoptar las minutas de la sesión anterior.

Si es necesario, deleguen las cuestiones difíciles o técnicas a los grupos de trabajo.

En Alemania, muchos de los detalles de los acuerdos de coalición se discuten en grupos de trabajo que se organizan en torno a los temas de políticas. Por su parte, los líderes de los distintos

¹⁸ *Coalitions and Coalition Management: an Introduction to the Art of Coalition Government*, de Rainer Adam y Sebastian Braum, (Potsdam: Fundación Friedrich Naumann, 2013), p. 88.

partidos se enfocan en resolver asuntos que son difíciles de solucionar a nivel de comités. En el caso de las negociaciones que implican una estructura más sencilla que la que se utiliza en Alemania, puede establecerse un número más pequeño de grupos de trabajo para manejar las cuestiones difíciles o técnicas.



Negociación de la coalición de Alemania en 2009¹⁹

El primer día de discusiones, los partidos —el CDU, el CSU y el Partido Libre Democrático (Freie Demokratische Partei, FDP)— acordaron una estructura formal para las negociaciones, quiénes serían los participantes en los distintos niveles, quién se encargaría de los detalles, quién se encargaría de redactar los acuerdos, y quién ejercería la máxima autoridad en la toma de decisiones definitiva. La estructura acordada incluía lo siguiente:

El Comité de la Gran Coalición (GCC, por sus siglas en inglés): Este comité fungía como máxima autoridad y el encargado de tomar la última decisión en asuntos que no podían resolverse en otras estructuras de la negociación de la coalición. Incluía nueve negociadores principales de cada uno de los tres partidos y estaba dirigido por los líderes de los tres partidos. Un equipo editorial se encargaba de tomar las minutas. (El equipo editorial incluía un representante de cada partido y de la oficina de la canciller.)

El Comité Directivo: Conformado por el director de la oficina de la canciller y los secretarios generales de los tres partidos, esta estructura se encargaba de manejar la agenda del GCC, organizar los documentos de la negociación y trabajar con el equipo editorial, cuyas minutas le darían forma al borrador del convenio de la coalición. El comité directivo también estaba a cargo de compilar los resultados de las discusiones de los grupos de trabajo (que se describen a continuación) y transmitirlos al GCC.

Los Grupos de Trabajo: Diez grupos de trabajo, estructurados en torno a áreas específicas de políticas e integrados por expertos en cada uno de los temas, provenientes de los tres partidos, que discutían y resolvían la mayoría de los asuntos. A lo largo del proceso de negociación, estos grupos de trabajo se reunían casi a diario. Cada grupo tenía dos coordinadores: uno del CDU/CSU y otro del FDP. A menudo, la coordinación de estos grupos de trabajo servía como un escalón para obtener un cargo ministerial. En el caso de los asuntos inextricables, los líderes del partido se reunían directamente con los coordinadores correspondientes de manera extraoficial y a puerta cerrada, para tratar de resolver el asunto en cuestión.

Negociación del Pacto por México²⁰

¹⁹ *Coalitions*, de Adam y Braum, pp. 85-87.

²⁰ “Pacto Por México”; “Explainer”, por Andrés Sada; “A Look at Mexico’s Political Reform”, por Wood; “Choose Pemex over the pact”, *The Economist*.

En el periodo que siguió a las elecciones de 2012, los tres principales partidos políticos de México se reunieron para negociar una agenda legislativa. Durante los primeros días de las discusiones, un equipo negociador integrado por seis personas (dos de cada partido) acordó nueve reglas para el proceso de negociación, que incluían:

- Establecer todos los puntos de la agenda desde el inicio;
- Identificar todas las áreas de acuerdo —ya sean significativas o mínimas— entre los tres partidos;
- Comenzar con asuntos relativamente sencillos antes de continuar con los más difíciles como una manera de generar confianza en el proceso;
- Un compromiso de continuar las discusiones independientemente de los acontecimientos relacionados con las elecciones;
- Mantener las discusiones en secreto; y
- Que ningún elemento de las negociaciones se consideraría definitivo hasta que no se hubiese llegado a un acuerdo sobre todo el paquete.

José Murat, exgobernador de Oaxaca y miembro del PRI, fue el facilitador de las conversaciones. Una vez identificada la lista de las áreas de políticas a negociar, se creó un equipo técnico integrado por Murat y un representante de cada partido. Este equipo redactó documentos sobre cada aspecto de las políticas, los cuales posteriormente fueron discutidos y modificados, según el caso, por el equipo negociador de seis personas. Mientras estos esfuerzos continuaban, el equipo de seis miembros también trabajaba para generar apoyo para el acuerdo dentro de sus respectivos partidos.

El acuerdo definitivo se hizo público y se firmó el 2 de diciembre de 2012, un día después de la toma de posesión de Peña Nieto. Los partidos se comprometieron a abordar 95 iniciativas en cinco áreas: gobernabilidad democrática; transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; derechos y libertades; seguridad y justicia; y crecimiento económico, empleo y competitividad. Se creó un Consejo Rector —conformado por un coordinador ejecutivo y seis miembros de cada uno de los tres principales partidos políticos— para estructurar una agenda de reformas más detallada, supervisar las futuras negociaciones, crear grupos de trabajo y redactar la legislación para enviarla al Congreso.

El Partido Verde Ecologista de México se unió al Pacto en enero de 2013.

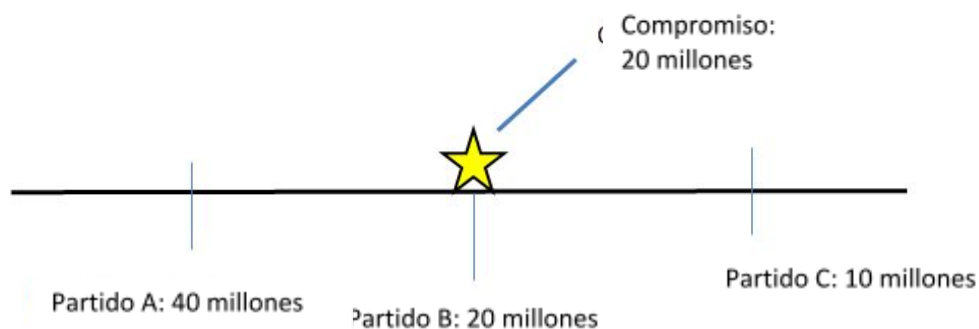
El Pacto dio como resultado la aprobación de una reforma educativa, una reforma legal para quitar la inmunidad de los servidores públicos en procesos penales y una reforma en materia de telecomunicaciones. Sin embargo, surgieron algunos desacuerdos entre los partidos. Por ejemplo, en noviembre de 2013, el PRD dejó el Pacto debido a los desacuerdos que tuvo con el PRI y el PAN sobre la reforma energética. Si bien el PRD continuó colaborando con el PRI y el PAN en casos específicos, su salida ha dificultado el logro de las metas del Pacto.

Utilicen diferentes enfoques para lograr compromisos

Como el ex primer ministro noruego Bondevik resalta en su contribución en la sección de casos de estudio de esta publicación, existen diferentes maneras de estructurar las negociaciones para facilitar el acuerdo. Estas incluyen de manera enunciativa mas no limitativa, las siguientes:

Busquen el punto intermedio: Los partidos comparan sus posturas políticas y llegan a un acuerdo sobre un enfoque que represente un punto intermedio. La figura 8 presenta un ejemplo del enfoque del punto intermedio o promedio.

Figura 8: Opciones de compromiso: El enfoque del punto intermedio



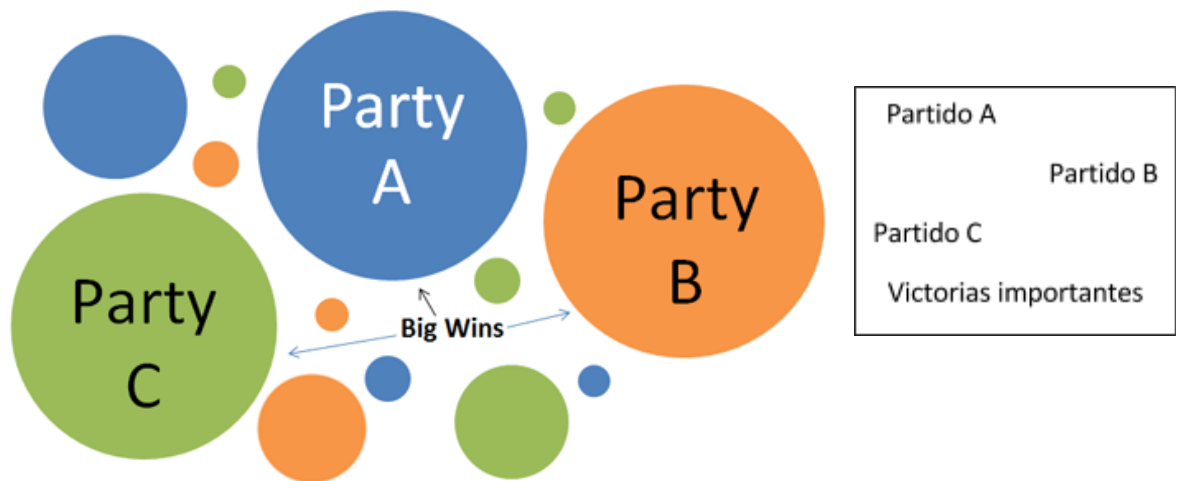
Permitan que cada partido mantenga sus prioridades: La coalición adopta la(s) propuesta(s) de política(s) prioritaria(s) identificada(s) por cada partido. Esto le permite a cada partido mantener su política prioritaria incluso si cede terreno en otras políticas para formar una coalición. Esto puede hacer la construcción de coaliciones más atractiva para los miembros y simpatizantes de los partidos.

Negocien los temas en paquete en lugar de individualmente: Se engloban dos o más temas y cada partido consigue exactamente lo que quiere siguiendo su postura principal en al menos uno de ellos. Como resultado, para cada paquete los partidos hacen concesiones importantes en algunas áreas, pero también consiguen su primera opción en otras. Al final del proceso, cada partido habrá otorgado importantes concesiones, pero también tendrá éxitos significativos que reportar.

Figura 9: Opciones de compromiso: Negociación global o en paquete

Los partidos noruegos a menudo negocian las posturas políticas en grupos. Este enfoque “global o en paquete” crea escenarios en los que cada partido consigue victorias importantes

en cuestión de políticas (representadas con los círculos más grandes en el siguiente diagrama), pero también hace concesiones significativas (ilustradas con los círculos más pequeños).



Consideren diferentes opciones para resolver las diferencias, pero pueden haber discrepancias.

Cuando los aliados comienzan con posturas que están bastante alejadas una de otra, es más probable que el proceso de negociación sea tedioso y prolongado. En algunos casos, los aliados pueden experimentar varias situaciones de estancamiento antes de llegar a un acuerdo. En caso de que los equipos negociadores no puedan llegar a un acuerdo sobre los temas difíciles, se puede elegir alguna de las siguientes opciones:

- *Opción 1: Tomar un descanso*
En caso de estancamiento debido a que los aliados se encuentran en posiciones muy alejadas, las discusiones normalmente se suspenderán para permitir que los distintos equipos consulten con sus respectivos partidos. Las negociaciones pueden continuar una vez que los partidos encuentren una nueva manera de seguir adelante.
- *Opción 2: Remitir el asunto a los dirigentes del partido*
El liderazgo seguramente estará conformado por el líder de partido de cada uno de los aliados en la coalición y el primer ministro o el Presidente, en caso de que no sea uno(a) de los/las dirigentes del partido.
- *Opción 3: Remitir el asunto a un órgano independiente o tercero de confianza.*
En el caso de las coaliciones gobernantes, otra alternativa podría ser remitir el asunto a un órgano independiente o a un tercero: esto podría implicar el establecimiento de una comisión o llevar a cabo un referéndum una vez que la coalición esté en el Gobierno. Sin

embargo, es importante destacar que si un referéndum ocasiona que los aliados en la coalición hagan campaña sobre aspectos distintos del mismo asunto, se podrían dañar las relaciones entre los aliados y crear publicidad negativa, y los efectos podrían durar más allá de la campaña del referéndum. En el Reino Unido, el acuerdo entre los Liberal Demócratas y el Partido Conservador incluía 29 revisiones de políticas y cinco comisiones, un indicio parcial de las áreas donde todavía no habían podido llegar a un acuerdo. También los dos partidos acordaron discrepar sobre temas selectos, incluyendo la reforma electoral (al hacer campaña sobre distintos aspectos de un referéndum en la materia) y la energía nuclear.²¹

- *Opción 4: Pueden haber discrepancias*

En el caso de asuntos donde es difícil o imposible ponerse de acuerdo, los partidos tienen la opción de discrepar. Con este arreglo, se le permite a cada partido expresar sus propias posturas o votar de acuerdo con ellas en el Parlamento. Por ejemplo, en Noruega, el KrF discrepaba de su aliado en la coalición con respecto a la política del aborto (para obtener información adicional, véase la contribución del ex primer ministro Bondevik más adelante en esta publicación). Si bien este enfoque puede servir como una solución para los asuntos insuperables, el debate público que surgirá a la larga sobre las diferencias de los partidos puede dañar la cohesión de la coalición. Por lo tanto, esta solución debe utilizarse únicamente para unos cuantos asuntos y cuando sea absolutamente necesario. Existen dos maneras de manejar dichos asuntos en el documento del convenio: ya sea elaborar una lista de las áreas de políticas específicas sobre las que cada partido y sus legisladores pueden emitir su voto libremente; u omitir completamente en el convenio estos temas. Lo más importante es que todos los partidos miembro sepan qué esperar. En la figura 10 se resumen algunas opciones de negociación de un programa de políticas de gobierno.

²¹ “Five Days in May: A New Political Order Emerges”, de Ruth Fox, p. 615.

Figura 10: Negociación de un programa de políticas de Gobierno

Ningún documento de políticas puede cubrir cada detalle ni predecir cada necesidad en un periodo de gobierno. En un contexto de construcción de coaliciones, los acuerdos detallados pueden prever los desacuerdos y minimizar las sorpresas que pudieran surgir más adelante. Sin embargo, los partidos tienen diferentes opciones entre las cuales elegir dependiendo de sus circunstancias.

Opción 1: Los partidos de la coalición negocian un programa detallado. A menudo, esto conlleva hacer concesiones para establecer compromisos que los miembros de los partidos de la coalición no reconocen como propios. Los partidos deben dejarle en claro a sus simpatizantes que en una coalición hacer concesiones es inevitable y que dichas concesiones son un primer paso necesario para la consecución de sus propias metas en cuanto a políticas. La experiencia muestra que los partidos que defienden los compromisos como sus “propias” políticas, están cometiendo suicidio político.

Opción 2: Se negocia un programa detallado, pero los aliados en la coalición se dan la oportunidad de incluir puntos específicos de cada partido en el programa de coalición. (Este enfoque se utiliza actualmente en los Países Bajos.) Da como resultado menos concesiones, pero existe el riesgo de que el programa de políticas de la coalición parezca menos coherente. Si se trata de una coalición entre un partido de izquierda y un partido de derecha, entonces el grupo político de izquierda del Parlamento estará obligado a defender las decisiones de derecha del programa de coalición del Ejecutivo y viceversa.

- *Opción 3: Se negocia un programa de coalición general o menos detallado.* Este enfoque es más común en gobiernos de coalición minoritarios. Las opciones 1 y 2 implican programas detallados que los grupos parlamentarios de los partidos miembro están obligados a apoyar. En el caso de un gobierno de coalición con mayoría legislativa, entonces el Parlamento respalda las propuestas del Ejecutivo con poca resistencia o debate. Como resultado, algunas personas prefieren un programa de coalición pequeño o “general” y menos detallado que deje muchas decisiones a la dinámica política del Parlamento. Desde una perspectiva democrática, esto suena muy bien: es el órgano representativo del pueblo (el Parlamento) el que sirve como el órgano real de toma de decisiones en varias cuestiones de políticas. Desde la perspectiva de un partido en la coalición —especialmente en el caso de los partidos más pequeños— esto puede ser arriesgado: si es un partido de izquierda en un Gobierno de centro-izquierda, entonces siempre queda la posibilidad de que, si los partidos de centro y derecha tienen mayoría en el Parlamento, el grupo de derecha del Parlamento domine (y viceversa, claro está), lo cual puede ocasionar tensión entre los aliados.

Opción 4: Modelo mixto. También es una posibilidad combinar los distintos enfoques: los aliados pueden llegar a un acuerdo sobre un programa general y corto con medidas más detalladas y negociadas para complementar las prioridades del país y dejar abiertos otros

Pónganse de acuerdo sobre los procedimientos de resolución de conflictos de la coalición antes de que se necesiten.

Basándose en la preparación interna de varios miembros del partido y el proceso de negociación, los miembros de la coalición ya tendrán algún indicio de los posibles puntos de fricción que podrían amenazar la unidad de la coalición. A medida que suceden los acontecimientos nacionales e internacionales, pueden surgir asuntos adicionales y no previstos. En el caso de conflictos que no se puedan resolver en los niveles inferiores, será necesario activar los mecanismos de resolución de conflictos establecidos durante la etapa de negociación. Lo importante es que las reglas y los procedimientos sean claros, y que todos sepan qué esperar. Como resultado, los equipos negociadores deben también ponerse de acuerdo sobre el procedimiento para resolver los conflictos que pudieran surgir una vez que la coalición esté en funcionamiento.

Busquen el equilibrio entre la necesidad de los partidos de realizar consultas y acuerden sobre la necesidad de que haya confidencialidad.

A lo largo del proceso de negociación, cada partido debe continuar su propia comunicación interna acerca del proceso de construcción de la coalición. Esto debe hacerse de acuerdo con el cronograma y los procedimientos que cada partido haya definido internamente al momento de desarrollar su propia estrategia.

Como se indicó anteriormente, algunos partidos políticos establecen un grupo de referencia al que también mantiene informado el equipo negociador. Este grupo de referencia normalmente está integrado por cinco o seis personas, incluyendo los líderes de las alas de mujeres y juvenil, así como representantes de otros grupos que son importantes para el partido y sus simpatizantes. El equipo negociador se reúne con el grupo de referencia varias veces a la semana para mantenerlo al tanto sobre la discusión y los próximos puntos a tratar en la agenda. De manera eventual, los equipos negociadores también consultan con sus grupos parlamentarios y el consejo del partido. Estas consultas ayudan a obtener mayor aceptación del partido para los acuerdos negociados incluso antes de que se termine completamente el proceso. Sin embargo, en otros casos (como se ilustra en varias respuestas a los cuestionarios), las inquietudes acerca de la confidencialidad han llevado a los partidos a limitar el número de personas que reciben información acerca de las negociaciones hasta que el acuerdo sea definitivo. Por lo general, dadas las implicaciones potenciales para la gobernabilidad y la estabilidad políticas, es más probable que se requieran algunas comunicaciones externas durante las negociaciones para formar un Gobierno. La confidencialidad puede ser motivo de gran preocupación en las alianzas electorales. Independientemente del enfoque que se tome, es de suma importancia que todo el mundo sepa qué esperar con anticipación: manejar las expectativas es a menudo la manera más importante de minimizar la decepción y el descontento.



Cómo mantener informadas a las estructuras del partido durante las negociaciones

Rumania

El hecho de que el núcleo del equipo negociador esté integrado por altas figuras del partido, garantiza que haya una comunicación ágil con los principales actores encargados de la toma de decisiones sobre asuntos de interés inmediato. Sin embargo, tanto antes como después de las principales sesiones de negociación, debe haber reuniones formales de los dirigentes del partido para asegurarse de que el equipo negociador tenga un mandato claro para actuar y que los dirigentes del partido tengan una idea clara del proceso.

Irlanda

Es posible que dicha comunicación necesite restringirse. La mayoría de las negociaciones se llevan a cabo en privado y de manera confidencial, por lo que las demás estructuras del partido no participan, con excepción de los líderes. La confidencialidad es crucial durante las negociaciones, de manera que incluir en el proceso únicamente a un pequeño grupo, ayuda en este aspecto.

La comunicación es mucho más importante al momento de explicar los acuerdos y posteriormente durante la vida de la coalición. Lo importante es que todo el mundo sepa qué esperar, en términos de comunicación, antes de que comience el proceso.

Argentina

Los problemas surgen cuando las negociaciones de la coalición se dejan exclusivamente en manos de los expertos o especialistas sin la participación de las estructuras del partido. Cuando la toma de decisiones está reservada exclusivamente para los líderes del partido —en otras palabras, cuando las decisiones se imponen sobre las estructuras del partido— esto puede también ser una amenaza para la unidad de la coalición.



PASO 3: COMENZAR EL PROCESO.

A medida que se logran acuerdos y las negociaciones empiezan a concluir, es necesario cerrar formalmente el trato. Esto incluye celebrar un convenio escrito que describa los términos acordados, obtener la aprobación formal del acuerdo por parte de las estructuras de los distintos partidos políticos y anunciar la coalición al público en general.

Resuman los acuerdos en un convenio escrito que sea lo suficientemente detallado para guiar la gestión del día a día de la coalición.

Los convenios escritos tienden a ser más comunes una vez que los partidos tienen más experiencia con las coaliciones. Por ejemplo, las coaliciones alemanas en la década de 1950 se basaban en un intercambio de cartas entre los presidentes de los partidos. Sin embargo, a partir de la década de 1960, los convenios escritos se convirtieron en algo cada vez más común. Estos convenios son en su mayoría documentos políticos, más que legales. (Como se indicó anteriormente, en países como Kenia y México, las reglas obligan a los partidos políticos a entregar los documentos de sus convenios a las autoridades competentes y definen varios elementos que deben contener estos documentos.) Si bien muchas partes (especialmente los acuerdos sobre políticas) se hacen públicas para mantener informados a los votantes, otros aspectos de los acuerdos celebrados entre los miembros de la coalición (como los detalles sobre la manera en que se asignaron los cargos) se mantienen en secreto para evitar cualquier posible incomodidad que pudiera ser ocasionada por su publicación.

Incluso cuando no se requiere legalmente, en todas las coaliciones deben considerar la posibilidad de celebrar un convenio escrito, ya que este:

- Ofrece una agenda de políticas que sirva para evaluar el desempeño y marcar los criterios para la rendición de cuentas de la coalición (en el caso de las coaliciones de gobierno);
- Hace más difícil que los partidos miembro violen el convenio, especialmente si este se hace público, ya que esto podría perjudicar su imagen;
- Reduce la incertidumbre —tanto para el público como para los miembros de la coalición— con lo cual el Gobierno se vuelve un poco más eficiente; y
- Ayuda a identificar y a mitigar conflictos antes de que la coalición entre en funcionamiento.

Si bien uno de los principales beneficios de contar con un convenio escrito es que da un cierto grado de certidumbre, puede haber ocasiones en las que tengan que hacerse cambios o ajustes en respuesta a cambios en las circunstancias. Por lo tanto, los partidos deben acordar un procedimiento para decidir si se debe modificarse el convenio o no. Las hojas de trabajo 8A y 8B ofrecen un esquema básico para un convenio de coalición y una lista de preguntas que pueden utilizarse para revisar el borrador.

Negociar los cambios puede llevar tiempo, lo que incrementa la incertidumbre. Asimismo, una renegociación puede ocasionar incomodidades o generar información negativa en los medios de comunicación. Los cambios deben considerarse únicamente cuando sean absolutamente necesarios y deben basarse en el consenso entre los aliados.



Convenios de coalición

Bélgica

En la negociación, hay que abordar todos los asuntos y llegar a un acuerdo sobre ellos. Evitar ciertos temas para conseguir un acuerdo termina ocasionando muchos problemas.

Irlanda

Los convenios de coaliciones mal formulados pueden llevar a una ilimitada pérdida de tiempo y, por consiguiente, a la inestabilidad y la impredecibilidad.

Sigan las reglas para obtener la aprobación de cada partido.

El convenio de la coalición deberá ser aprobado por el órgano encargado de la toma de decisiones de cada partido. El proceso puede variar de un partido a otro. Si se consulta y se mantiene informadas a las estructuras del partido mientras se desarrolla la estrategia del partido y en los momentos oportunos durante el proceso de negociación, será más fácil obtener un respaldo general para el acuerdo, ya que no habrá grandes sorpresas en esta etapa.

Asimismo, incluso aquellos que se oponen a la coalición tendrán oportunidad de expresar sus inquietudes. Los estatutos del Partido Laborista de Irlanda obligan a los miembros a respaldar la construcción de coaliciones. En el periodo previo a la formación de la coalición de gobierno de los partidos Laborista y Fine Gael que asumió el Gobierno en 2010–2011, el Congreso del Partido Laborista sostuvo un debate de tres horas sobre la posibilidad de formar una coalición. En el debate, se asignó el mismo tiempo para escuchar las opiniones de aquellos que estaban a favor y en contra de formar parte de la coalición. Esto se hizo para ayudar a garantizar que todos los miembros sintieran que sus puntos de vista se tomaban en cuenta en la misma medida, independientemente del resultado.

Si existe alguna preocupación sobre posibles fugas de información antes de que las respectivas estructuras aprueben los detalles finales del convenio, los partidos pueden explorar la posibilidad de programar simultáneamente los procesos de aprobación del partido.



Cómo venderle el acuerdo a los miembros del partido

Reino Unido

Somos, por encima de todo, un partido democrático y, por lo tanto, tenemos procesos que desesperan a aquellos con los que trabajamos. Sin embargo, los resultados son estables porque los compartimos y los hacemos propios. Otros partidos pueden tener culturas diferentes que no responderían bien a nuestros métodos. Teníamos tres métodos de control: la aceptación de la coalición estaba condicionada a que el equipo le presentara un paquete al líder y este le hiciera una recomendación primero a los miembros del Parlamento (en la Cámara de los Comunes y en la Cámara de los Lores), luego al ejecutivo federal (un órgano permanente elegido por miembros del partido para supervisar las actividades de todo el partido) y luego, si se aprobaba, a una conferencia especial de representantes del partido. Esta última atrajo a unos 2,000 miembros con derecho a voto, y obviamente, llevó unos 10 días para organizarla, lo cual ocasionó un pequeño paréntesis político. Sin embargo, el resultado (alrededor de 50 miembros votaron en contra) ha sido un invaluable bastión contra la crítica interna.

El proceso durante las negociaciones (que se llevó a cabo durante cuatro días y noches) fue reiterativo, y se le informaba al líder después de cada sesión, así como al grupo parlamentario una o dos veces al día.

Alemania: Aprobación del acuerdo de la coalición



En 2013, los socialdemócratas de Alemania anunciaron que todo acuerdo de coalición sería sometido a la votación de todos sus miembros. Previamente, un congreso de delegados del partido había aprobado los acuerdos de la coalición. Varios informes en los medios de comunicación sugirieron que el voto directo de la membresía fortalecería la posición para negociar del SPD, pero también ofrecía un mecanismo para garantizar que el acuerdo tuviera un mayor respaldo dentro del partido.

La revista *The Economist* informó que:

“...el señor Gabriel, al necesitar afianzar el respaldo de su propia base, tomó la decisión sin precedentes de dejar que los 470,000 miembros del SPD votaran sobre si aprobaban el convenio de la coalición o no. Tácticamente, esto fue un golpe maestro, ya que puede utilizar la amenaza de este referéndum auspiciado por las bases para obtener más concesiones de

izquierda de la señora Merkel. Estratégicamente, es peligroso, puesto que la base obrera del SPD podría de hecho rechazar el acuerdo una vez que se cuenten los votos...”²²

Otro artículo de Reuters destacó que:

“A pesar de perder las elecciones, [el líder del SPD, Sigmar Gabriel y sus diputados] cabildearon arduamente para ganarse a los miembros escépticos después de lograr que gran parte de su programa de campaña se incluyera en el convenio de la coalición...”

‘No solo somos el partido más antiguo de Alemania, sino que también somos el más moderno —el partido de la participación masiva’, dijo Gabriel ante 400 entusiastas voluntarios del SPD que se habían pasado el día contando unas 369,680 boletas en una fría bodega de Berlín...

‘Hemos establecido nuevas normas’, añadió Gabriel, quien logró convertir la derrota electoral de septiembre en un punto de reunión para el SPD con la apuesta del referéndum. ‘No solo hablamos de la democracia de las bases, sino que la vivimos. Tenía mucho tiempo de no sentirme tan orgulloso de mi partido.’...

Gracias a lo que los analistas consideraron un astuto movimiento estratégico al pedirles a los miembros de las bases que votaran sobre la coalición, el SPD obligó a Merkel a aceptar muchas políticas de izquierda del SPD a pesar de que los conservadores obtuvieron el 41.5 por ciento de los votos en septiembre, en comparación con el 25.7 por ciento del SPD”.²³

Comuniquen el convenio aprobado a cada una de las estructuras y los miembros del partido.

Es posible que muchos miembros y simpatizantes del partido no hayan participado en las consultas internas que se realizaron mientras se negociaba y aprobaba la coalición. Una vez que las estructuras pertinentes del partido han confirmado el convenio, los funcionarios del partido no solo deben capacitarse sobre el contenido, especialmente los elementos que puedan presentarse como logros del partido, sino también sobre la manera en que deberán explicar algunas de las concesiones que el partido tuvo que hacer. Tan pronto como sea posible, estas personas deben ser enviadas a lo largo del país para informar a sus miembros y simpatizantes sobre el contenido del convenio. Asimismo, puede difundirse material informativo adecuado a través de plataformas de comunicación en línea y en las redes sociales.

²² “Those uppity Social Democrats”, *The Economist*, 21 de noviembre de 2013, <http://www.economist.com/news/europe/21590587-spd-behaving-if-it-won-election-angela-merkels-efforts-form-new-government>.

²³ “German SPD members vote to join Merkel despite misgivings”, por Erik Kirschbaum, Reuters, 14 de diciembre de 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/12/14/us-germany-coalition-idUSBRE9BD03X20131214>.

Hagan público el acuerdo una vez que la aprobación del partido sea definitiva.

Una vez que los acuerdos de la coalición finalmente se anuncian, es importante que se le dé a cada partido político la oportunidad de “destacar”. Por lo tanto, antes del anuncio oficial, debe desarrollarse y acordarse una estrategia de comunicación externa diseñada con mucho cuidado. Sobre todo, el acuerdo no debe presentarse al público como el definitivo sino hasta que las estructuras y los funcionarios pertinentes del partido hayan sido informados de los detalles y hayan aprobado el contenido. Los líderes de partido que se han precipitado a hacer público los acuerdos de la coalición, con frecuencia han terminado en una situación incómoda cuando los funcionarios o miembros del partido niegan tener algún conocimiento del acuerdo. En algunos casos, estas negaciones se han convertido en una rebelión plena contra de los líderes del partido, debilitando así los acuerdos de la coalición, o incluso eliminando por completo su viabilidad.



Convenios escritos en Australia²⁴

En la mayoría de los casos, todos los miembros de una coalición son signatarios de un solo convenio en paquete que describe los acuerdos sobre políticas, los procedimientos de la coalición y las funciones y las responsabilidades de los distintos miembros. Sin embargo, en el periodo posterior a las elecciones de Australia en 2010, el Partido Laborista Australiano (ALP, por sus siglas en inglés) celebró tres convenios independientes con el Honorable Andrew Wilkie —un Independiente—, los Verdes y dos otros Independientes. (Tanto el Partido Laborista como su principal oponente, la Coalición Liberal/Nacional, habían obtenido 72 de los 150 escaños de la cámara baja cada uno.) Si bien existían varias similitudes entre los tres convenios, cada documento resaltaba compromisos de políticas específicas negociados con el Partido Laborista. Por ejemplo, los tres convenios hacían referencia a:

- Principios generales de transparencia, rendición de cuentas e integridad en el Gobierno y la necesidad de elaborar políticas en beneficio de los intereses de la nación;
- El compromiso de los aliados menores para:
 - Votar a favor de las iniciativas de ley de presupuesto y gasto del ALP; y
 - Oponerse a cualquier moción de desconfianza en el Gobierno a menos que ellos mismos presentaran o secundaran la moción.
- El acuerdo del ALP para:
 - Que se llevaran a cabo reuniones semanales entre el primer ministro y cada uno de los aliados menores cuando el Parlamento estuviera en sesión para discutir y negociar la legislación planeada;

²⁴ *2010 Federal Election: a brief history*, por Brenton Holmes y Sophia Fernandes, Documento de investigación núm. 8, 2011–12 elaborado para la Biblioteca Parlamentaria de Australia, 6 de marzo de 2012,

http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp112/12rp08.

- Reunirse por lo menos cada dos semanas durante el receso del Parlamento para discutir la próxima agenda legislativa;
- Intercambiar puntos de vista con sus aliados al elaborar el presupuesto;
- El envío de un aviso de futura legislación con al menos seis días hábiles de anticipación.
- Un proceso mediante el cual los aliados menores en la coalición pudieran presentarle al Gobierno nuevas propuestas de políticas; y
- Personal adicional para sus aliados menores.

El convenio celebrado con los Verdes resaltaba los acuerdos de políticas sobre el cambio climático, salud y apuestas; el acuerdo con los dos Independientes definía una agenda para la reforma parlamentaria, un marco de trabajo para una política regional más sólida y la creación de un ministerio para la Australia regional; y el trato con el Honorable Wilkie disponía un debate parlamentario total sobre la guerra en Afganistán, reformas para mejorar los procesos parlamentarios y el financiamiento de centros de salud en Tasmania.



PASO 4: TRABAJAR EN COALICIÓN.

Mantener buenas relaciones entre los aliados en la coalición requiere que los miembros muestren respeto por las opiniones y tradiciones de los demás. Deben hacerse esfuerzos para establecer un clima de respeto, confianza, tolerancia y complacencia mutua, incluso entre los líderes (por ejemplo, en el caso de una coalición, el presidente, el primer ministro, el ministro de finanzas, etc.). La comunicación, la consulta, la creación de consenso y el compromiso continúan siendo importantes, incluso si ya se llegó a un acuerdo.



Crear confianza

Los Países Bajos

En una situación “normal”, creo que las relaciones personales entre los actores clave de los posibles aliados en la coalición son muy importantes. Si bien la “confianza” difícilmente está presente en la política, puede incrementarse de varias maneras. Conocerse entre sí ayuda a generar confianza. Esto se puede hacer a través de:

- Conversaciones entre los actores clave de los distintos partidos;
- Cooperación entre los grupos parlamentarios sobre asuntos concretos;
- Cooperación fuera del Parlamento con grupos ciudadanos; y
- Cooperación en los niveles local y regional.

Argentina

En nuestro caso, inicialmente formamos una coalición legislativa y posteriormente formamos una coalición electoral. La confianza y las iniciativas conjuntas se desarrollaron en el Congreso Nacional y en el Parlamento de Buenos Aires, y las oportunidades que se presentaron para una mayor participación en el Gobierno de la ciudad tuvieron un rol importante para sentar los cimientos de la coalición electoral. Los equipos técnicos —con el apoyo de un centro estratégico (*think-tank*)— desempeñaron un papel importante en la fusión de las diferentes partes de las agendas legislativas, y en los niveles locales y nacionales.

Presten especial atención al papel que desempeña el líder de la coalición.

Un liderazgo eficaz en la coalición requiere la capacidad de:

- Mantener una política de “puerta abierta” hacia otros funcionarios de alto nivel de la coalición;
- Fomentar las relaciones con una amplia gama de personas;
- Ordenar respeto e inspirar confianza entre los distintos miembros de la coalición;
- Escuchar y respetar los puntos de vista de los demás; y
- Utilizar medios formales e informales para negociar el consenso y mediar compromisos.

Una de las principales funciones del líder de una coalición es ponerse por encima de la política y asegurar un trato equitativo y justo para todos los miembros. En algunas ocasiones, para esto puede ser necesario que asuma posturas que sean menos favorables para su propio partido político, pero que son de interés general para la coalición en conjunto. Por este motivo, algunos partidos optan por separar el puesto de líder del partido del de líder de la coalición. Esto puede ayudar a limitar el sesgo real o percibido hacia un partido en particular y darle al líder principal la flexibilidad que requiere para actuar en nombre de toda la coalición.



Trabajar en coalición: El papel del líder

Noruega

Los líderes de la coalición necesitan crear un ambiente de confianza y respeto de las distintas opiniones. El líder necesita asegurarse de que los partidos que forman parte de la negociación crean que él o ella es una persona íntegra que no pondría en peligro el trabajo conjunto para su propio beneficio. Por ejemplo, en 1997 y 2001, el primer ministro del Partido Demócrata Cristiano no era el líder de su propio partido. El papel del primer ministro era encabezar al partido en las negociaciones con los líderes de los partidos de la coalición y encabezar el Gobierno en la implementación de la plataforma conjunta. Esto requirió de una gran cantidad de confianza, pero se logró al comprender la importancia de generar confianza en el proceso y en las decisiones tomadas. Esto sentó unos cimientos sólidos para el gobierno, ya que el primer ministro pudo desempeñar un papel más neutral y buscar la aprobación de todos los partidos miembro de la coalición para realizar el trabajo dirigido a implementar las políticas conjuntas.

Irlanda

La relación entre los líderes de los partidos es clave —de hecho, una comisión del gabinete de alto nivel que esté formalizada... la igualdad de la estima es crucial. Todos comparten la responsabilidad del gobierno de manera equitativa, incluso los partidos muy pequeños. El primer ministro debe ser especialmente sensible a las presiones que tienen los partidos más pequeños de “entregar resultados”.

Los Países Bajos

El mayor reto fue la relación con el partido más grande: había un comportamiento estructural de desconfianza y competencia entre ambos partidos. Las relaciones personales no eran buenas. (Esto fue entre 1990 y 1994.) Entre 2006 y 2014, ambos partidos gobernaban nuevamente a nivel municipal, gracias a las buenas relaciones que existían entre los actores principales y a una actitud más modesta del partido más grande.

Seleccionen cuidadosamente a los líderes del grupo parlamentario (si aplica al caso).

En el caso de coaliciones que operan en el Parlamento, también es importante tener personas con sólidas habilidades de liderazgo, de negociación y diplomáticas como líderes del grupo parlamentario de cada uno de los partidos. Estas personas y su equipo pueden ayudar a mantener la cohesión y la disciplina entre los diputados de su partido, y también a negociar con los líderes de otros grupos parlamentarios en la coalición, según sea necesario.

Desarrollen líneas de comunicación claras.

La clave del éxito en la construcción y el mantenimiento de cualquier tipo de coalición es la comunicación: nunca puede haber “demasiada” comunicación con las distintas partes interesadas para informarles sobre los últimos acontecimientos. Las decisiones que se toman a puerta cerrada sin la participación de los distintos miembros de la coalición son una receta para los malos entendidos, la desconfianza y el posible colapso de la coalición. Una vez que la coalición está establecida, los partidos deben mantener la comunicación —entre los miembros de la coalición, dentro de los mismos partidos, y con el público y la prensa— para asegurarse de que todos estén en la misma página.

Estos canales abiertos de comunicación pueden ayudar a crear confianza en la coalición a fin de que los aliados continúen viendo los beneficios después de que termine el periodo de “luna de miel”. Las coaliciones deben desarrollar líneas de comunicación claras entre:

- Los grupos parlamentarios (o los candidatos en las alianzas electorales); y
- El Ejecutivo y el Parlamento (personal de campaña en las alianzas electorales).

Asimismo, cada partido necesitará mantener una buena comunicación entre los funcionarios del partido que sirven en las estructuras de la coalición, por un lado, y los funcionarios del partido que sirven fuera de la coalición, por el otro (es decir, las alas de mujeres y jóvenes, los sindicatos, etc.). También es necesario contar con una estrategia pública coordinada.

Utilicen una combinación de canales de comunicación formales e informales.

Si bien el gabinete y otras estructuras de administración de la coalición se reunirán periódicamente en sesiones formales para la toma de decisiones, muchas coaliciones han experimentado las ventajas de celebrar reuniones periódicas informales donde se pueden plantear nuevos asuntos, enriquecer los debates en curso, expresar cuestiones difíciles, y resolver posibles conflictos o disputas antes de que se haya apostado demasiado el prestigio personal o del partido. Los mecanismos formales deben detallarse por escrito de manera que todos los involucrados sepan qué esperar. Sin embargo, la comunicación informal es igual de importante y puede ofrecer oportunidades adicionales para desarrollar las relaciones y generar confianza. Los partidos deben continuar invirtiendo el tiempo que sea necesario en conocer mejor a sus aliados, tanto a nivel institucional como individual. Deben tratar de ver los asuntos y eventos desde la perspectiva de sus aliados y mantener esfuerzos para buscar soluciones que beneficien a todas las partes.

Utilicen asesores políticos para facilitar la comunicación y ayudar a resolver conflictos de bajo nivel.

Los legisladores y miembros del Ejecutivo necesitan personal competente que les ayuden a manejar los procesos de la coalición. Los asesores políticos pueden desempeñar papeles importantes en este proceso al:

- Facilitar la tarea de compartir información entre los miembros de la coalición y las partes interesadas de cada partido; y
- Manejar los conflictos de nivel bajo a medio, ayudar a resolver los problemas antes de que crezcan y mantenerlos fuera de la atención pública y de la agenda de los líderes.

Por ejemplo, en el caso de estudio de Irlanda incluido en esta publicación, el ex primer ministro John Bruton describe el papel que desempeñaron los asesores para ayudar a garantizar que el programa de la coalición se implementara en todo el Gobierno y resolver diferencias que previamente ya habían consumido bastante tiempo y energía en reuniones de gabinete de coaliciones anteriores.



Trabajar en coalición: Comunicación

Bélgica

Se mantuvo en operación un subconjunto más pequeño del equipo de negociación para asegurarse de que las comunicaciones permanecieran abiertas y para resolver inquietudes.

Colombia

La simplicidad, claridad y fluidez deben ser los criterios para la comunicación: la comunicación directa, la fluidez en la comunicación de las decisiones tomadas y los mensajes claros, todo ayuda a minimizar posibles ambigüedades [o malos entendidos] que pudieran ocasionar dificultades. Mantengan abiertos dos canales de comunicación: una relación formal entre las facciones o los partidos, y conversaciones informales que permitan que los partidos “le tomen el pulso” a su relación.

Los Países Bajos

Periódicamente se llevaba a cabo una reunión programada con las personas clave de cada uno de los partidos miembro de la coalición. En nuestro caso, estos eran los líderes de los grupos parlamentarios. La principal tarea de este “grupo de reunión de la coalición” era considerar las fortalezas y debilidades del programa de la coalición bajo las cambiantes circunstancias políticas y sociales que se vivían en la realidad. Se requiere una mezcla de flexibilidad y estabilidad para que cada aliado obtenga una combinación de triunfos y fracasos de una manera equilibrada. Si existen problemas específicos entre los miembros de la coalición, se debe invitar a los miembros ejecutivos y/o a los miembros del grupo parlamentario encargados de encabezar el trabajo de grupo en esa área específica de políticas, para que conversen sobre la manera en que pueden resolver estos problemas.

Además del “grupo de reunión de la coalición”, es recomendable que los consejos de los partidos miembro de la coalición se reúnan cada cierto tiempo. Los diputados de los distintos miembros de la coalición pueden reunirse y desarrollar iniciativas parlamentarias sobre ciertos temas, de manera que generen confianza mutua mientras trabajan como diputados. También puede haber una “asamblea general” anual de los aliados en la coalición (representantes y actores clave) para hablar sobre aspectos específicos de las políticas.

Rumania

Lo más importante es que todos los aliados recuerden la meta que tienen en común. La comunicación eficiente se dará inevitablemente si todos los partidos ven la importancia de mantener la coalición. A parte de esto, es útil llevar a cabo no solo reuniones formales periódicas, sino también informales, con la frecuencia que sea necesaria. Asimismo, la arquitectura de la coalición debe incluir un tribunal formal de arbitraje para resolver lo más pronto posible todos los problemas que sean inevitables.

Noruega

La coordinación, colaboración y comunicación entre el ministro, el/los comité(s) y el grupo parlamentario es crucial en la política noruega. Cada ministro necesita desarrollar una clara línea de comunicación con todos los líderes de los comités permanentes dentro del área de trabajo del ministerio. Esta comunicación bidireccional le permite al ministro canalizar la información y utilizar a los comités permanentes como grupos de sondeo, donde las ideas y las nuevas iniciativas pueden discutirse. Este es un canal que involucra a representantes tanto de los partidos en el poder como de la oposición, y todos deben tomarse en cuenta al momento de elaborar las políticas para la nación. Los líderes del comité también ayudan a facilitar la comunicación con cada grupo parlamentario y sus líderes.

Utilicen subcomités especializados cuando sea necesario.

Las coaliciones también pueden formar subcomités que se encarguen de realizar investigaciones y facilitar las discusiones. Estos subcomités creados en torno a un tema específico pueden consultarse cuando se estén considerando decisiones sobre políticas más importantes. Pueden facilitar la coordinación entre la coalición y los distintos sectores de la sociedad, y ofrecer un mecanismo para incorporar la divulgación pública y una mayor participación en el Gobierno.



Comunicación en la coalición de Noruega

El KrF de Noruega lideró un gobierno de coalición de tres partidos de 1997 a 2000. En el periodo posterior a la coalición, el partido llevó a cabo una evaluación de sus experiencias e identificó las siguientes lecciones aprendidas o mejores prácticas sobre comunicación interna y externa.

- El Ejecutivo, las estructuras nacionales del partido y el grupo parlamentario deben mantener una comunicación excelente. En el caso del KrF, los sistemas de comunicación incluían la designación de un “mensajero” responsable de garantizar la transmisión (y entrega) de comunicaciones por escrito entre cada uno de estos grupos.
- Las reuniones semanales ofrecían oportunidades para compartir información entre cada ministro y su personal, por un lado, y entre los miembros del grupo parlamentario y los funcionarios en las oficinas centrales del partido, por el otro.
- La combinación de reuniones periódicas formales e informales (incluyendo actividades sociales) donde participaban miembros del gobierno de coalición, resultó ser una herramienta importante. Una de las lecciones aprendidas en esta área fue incluir a personas de distintos niveles de los ministerios. También fueron útiles las actividades informales donde se reunían personas de los ministerios, el grupo parlamentario y las oficinas centrales del partido.
- Con el fin de mantenerse informados y realizar consultas, los miembros de Parlamento de cada partido de la coalición llevaban a cabo reuniones semanales con ministros de su partido.
- Cada partido estableció comités específicos que investigaban y redactaban propuestas de políticas que no estuvieran ya consideradas en el programa de gobierno. Estos comités entregaban su trabajo a los ministros y miembros del Parlamento de sus respectivos partidos. Los comités también ofrecían un mecanismo para involucrar a los distintos niveles del partido en el fortalecimiento de las contribuciones del KrF al Gobierno.
- Los ministros del partido viajaban extensamente a las oficinas regionales, compartiendo información con los miembros acerca de las actividades del partido en el Gobierno y pidiéndoles su opinión al respecto. Estos encuentros fueron especialmente importantes cuando el KrF tuvo que hacer concesiones con otros miembros de la coalición.
- Siempre que el Gobierno buscaba la opinión pública sobre un asunto en particular, el partido desempeñaba un papel activo en estos esfuerzos y organizaba reuniones internas para obtener la opinión de sus oficinas regionales.
- Cuando el Gobierno identificaba temas de políticas que tendrían un impacto particular en un grupo social o área geográfica específicos, los ministros hacían esfuerzos especiales por consultar a personas de estos grupos o áreas.
- Cada ministro tenía una persona asignada que se encargaba de identificar cuestiones importantes que podrían incorporarse a la estrategia de medios del Gobierno.

Hablen públicamente con una sola voz, pero denle a cada partido miembro oportunidades de compartir el escenario.

La comunicación externa debe coordinarse cuidadosamente de manera que la coalición presente un frente unido ante el público. La estrategia de comunicación debe diseñarse de manera que le brinde a cada miembro oportunidades justas de destacar o presentar sus contribuciones a la coalición en general. A menudo la coalición tendrá un vocero principal, respaldado por personal

profesional. Asimismo, la coalición podrá asignar a diferentes personas como voceros para cuestiones o políticas específicas.

En Irlanda, la difusión en los medios se basa en el programa de gobierno que se negocia entre los aliados en la coalición. Una vez que se llega a un acuerdo definitivo, la coalición prepara un sistema de “anuncios programados” que describen los planes de participación de los medios en el corto y largo plazo, tomando en cuenta eventos futuros. Los jefes de prensa de los ministerios le informan a la oficina de prensa del Gobierno, la cual es dirigida por un vocero y su asistente. Generalmente, el vocero proviene del principal aliado en la coalición, mientras que el asistente pertenece a un aliado menor. Esta oficina de prensa garantiza la coordinación entre los ministerios y, cuando es necesario, establece sistemas de contingencia para resolver crisis.

Resuelvan los desacuerdos a puerta cerrada.

Las riñas públicas dan una muy mala imagen de todos los miembros de la coalición. En la medida de lo posible, los conflictos deben manejarse a puerta cerrada y la coalición debe presentar un frente común ante los medios y al público.



Manejo de las coaliciones en Suecia²⁵

1. **Gabinete:** El gabinete se reunía normalmente una vez a la semana. Estas reuniones brindaban la oportunidad de tomar decisiones formales y discutir asuntos que finalmente necesitarían una decisión en el futuro. Las reuniones diarias para comer les daban a los ministros una oportunidad de sostener conversaciones más informales.
2. **Grupos coordinadores:** Presididos por secretarios de Estado, estos grupos de funcionarios coordinadores, organizados en torno a áreas de políticas específicas, trabajaban en varios aspectos de la coordinación cotidiana y en resolver diferencias de bajo nivel.
3. **Secretarios de Estado:** Asimismo, los adjuntos de cada ministerio (normalmente los secretarios de Estado) sostenían reuniones periódicas entre ellos. También intentaban resolver diferencias que los grupos coordinadores no podían resolver.
4. **Dirigentes del partido:** Las diferencias que los secretarios de Estado no podían resolver, se remitían a los dirigentes de los partidos miembro de la coalición.

Háganse un lugar único dentro de la coalición.

Todos los partidos involucrados en coaliciones se enfrentan a la necesidad de realizar un acto de equilibrio al luchar por cumplir con sus obligaciones para con sus aliados a la vez que mantienen su identidad de partido única. Conservar el perfil distintivo de un partido es importante porque presumiblemente cada partido cree que sus políticas y líderes son los mejores. Asimismo, los partidos deben interesarse por demostrar que han cumplido las promesas que hicieron durante la

²⁵“Managing Coalition Governments: the Swedish Experience”, de Olof Ruin, pp. 715-717.

campana electoral. Finalmente, mantener una identidad única le ayuda al partido a posicionarse estratégicamente en anticipación a las siguientes elecciones.

Las coaliciones requieren que se hagan concesiones. Los aliados deben debatir y discutir activamente los asuntos conforme van surgiendo. Cada partido miembro inevitablemente “ganará” en ciertas cuestiones y cederá ante sus aliados en otras. Tomando en cuenta las prioridades identificadas durante la etapa de preparación interna, los partidos deben estar en un buen lugar para presionar en sus asuntos insignia y posicionarse estratégicamente incluso dentro de una coalición. Asimismo, los partidos políticos pueden utilizar a los medios y a sus propios grupos y redes de apoyo para destacar sus prioridades.

Mantengan a algunos funcionarios clave del partido fuera del Gobierno.

Comprensiblemente, los partidos que sirven en gobiernos de coalición a menudo buscan colocar a tantas personas como sea posible en puestos de liderazgo dentro del Poder Ejecutivo. Sin embargo, asegurarse de que algunos altos funcionarios clave permanezcan fuera del gobierno de coalición aumentará las opciones del partido para mantener una identidad única y comunicar opiniones o mensajes que reflejen las posturas, no de la coalición, sino del partido.

Mantengan informadas a las estructuras del partido.

Los miembros del órgano ejecutivo del partido deben reunirse periódicamente para ser informados y consultados sobre la coalición. Esto les permitirá ofrecer contribuciones cuando sean necesarias y comunicarles a las estructuras del partido y los simpatizantes información relevante. La comunicación bidireccional —utilizando plataformas de comunicación en línea y en redes sociales, así como métodos tradicionales— es necesaria para asegurarse de que los miembros, simpatizantes y líderes del partido estén en la misma página acerca de los motivos justificando las políticas y decisiones de la coalición. Los líderes del partido también necesitan buscar tiempo para dialogar con los miembros y ciudadanos a fin de continuar argumentando a favor de la coalición, aclarar malos entendidos, y ayudar a manejar cualquier descontento o frustración que pudiera haber en la base del partido. Si se dejan sin atender, los niveles de descontento inicialmente bajos pueden intensificarse rápidamente y convertirse en drásticas divisiones.

Asimismo, los líderes de los grupos parlamentarios deben entregarle al congreso de su partido un reporte minucioso. Esta sesión normalmente incluirá un informe sobre el trabajo del partido en el Parlamento y una sesión de preguntas y respuestas. Las sugerencias aprobadas por el congreso sientan las bases para las futuras políticas del partido.



Trabajar en coalición: Cómo mantener informadas a las estructuras del partido.

Irlanda

Estar en el Gobierno es altamente satisfactorio, pero también muy demandante, y aún más en el caso de un gobierno de coalición. Para un partido pequeño, difundir el mensaje y obtener el crédito es importante, pero es difícil hacerlo cuando el partido más grande tiene mayor poder e influencia. Las sesiones informativas periódicas para el partido, en cualquier nivel, ayudan a superar esto.

La clave desde la perspectiva de un partido está en manejar las expectativas de sus miembros y simpatizantes. Los gobiernos de coalición diluyen las posturas sobre las políticas y el tamaño del partido influye en qué tanta dilución hay. Los votantes tienden a apoyar a un partido con base en algunas de sus posturas de políticas y con frecuencia se decepcionan cuando solo surge una versión diluida de estas.

Los miembros de base son a menudo los más polarizados, mientras que los líderes del partido son los más cordiales. Crear una relación más colegiada en todos los niveles es difícil, pero vale la pena.

Noruega

Cuando comienza la etapa de implementación y la coalición está llevando a cabo su plataforma política, la maquinaria interna del partido asume el papel de portador de la información y de la comunicación. El diálogo interno se lleva a cabo en todos los niveles. Normalmente cada partido tiene un grupo parlamentario que se reúne semanalmente para discutir los asuntos que se están debatiendo en el Gobierno. El grupo desempeña un papel central ya que representa al partido y sus votantes. Asimismo, el consejo principal de cada partido se reúne de cuatro a cinco veces al año, y un consejo más grande con miembros del electorado se reúne de dos a tres veces por año. Estas reuniones sientan las bases para la manera en que el partido se va a posicionar para negociar las políticas y crear el proceso de implementación que cree que beneficiará, no solo a sus propios miembros, sino a todo el país.

Colombia

Idealmente, los partidos deben diseñar un sistema para comunicarse con los distintos niveles de su organización. Aunque los diferentes grupos establecerán sus propios sistemas de comunicación “reales”, estos sistemas formales pueden utilizarse para abrirse camino a través del ruido, acallar los rumores y minimizar el conflicto.



Estructuras de manejo de coaliciones en Alemania²⁶

1. Discusiones periódicas de rutina: El grupo que negoció el acuerdo se transforma en un órgano permanente pero informal donde se toman todas las decisiones importantes. El

²⁶¹¹ *Coalitions*, de Adam y Braum.

grupo se reúne cada dos semanas e incluye a representantes de muy alto nivel de cada uno de los partidos miembro. El grupo incluiría a un total de aproximadamente 12 personas.

2. Reuniones periódicas de coordinación entre los grupos parlamentarios: Estas reuniones involucran a un total de cerca de 12-25 de los miembros de mayor jerarquía de los grupos parlamentarios, incluyendo al canciller y otros miembros del gabinete. La reunión ofrece una oportunidad para intercambiar información y coordinar estrategias parlamentarias.

3. Grupos de trabajo de políticas: Estos grupos de trabajo están organizados en torno a cuestiones de políticas específicas. Se basan en la participación equitativa de los diferentes partidos miembro e incluye a expertos técnicos en las áreas de políticas relevantes. Además de permitir que los partidos miembro compartan sus conocimientos en políticas, liberan a los políticos de mayor jerarquía de las cuestiones potencialmente técnicas y complicadas.

4. Rondas “elefante”: Estas reuniones entre los directivos de cada partido miembro se utilizan para solucionar problemas o conflictos que no pueden resolverse durante las conversaciones periódicas de rutina.

Continúen organizando actividades específicas de cada partido.

Incluso al estar en una coalición, los partidos políticos en lo individual deben continuar realizando sus actividades propias de partido. Los partidos pueden resaltar sus posturas en las políticas que no están incluidas en el convenio de la coalición. Pueden sostener reuniones internas y externas para destacar sus éxitos y explicar los retos a los que se han enfrentado.

Monitoreen continuamente el impacto que tiene la coalición sobre su partido y tomen medidas correctivas de ser necesario.

En el transcurso de la coalición, los partidos miembro pueden contemplar salirse en varias ocasiones. La hoja de trabajo 9A esboza un marco de trabajo que los partidos políticos pueden utilizar para evaluar periódicamente los logros y retos de la coalición, así como el impacto que la alianza tiene sobre la capacidad del partido para hacer avanzar sus prioridades de políticas, su perfil y el apoyo del público. La investigación de la opinión pública también puede ser una herramienta útil para medir la percepción que tiene el público del desempeño de un partido. Por ejemplo, durante el gobierno de coalición de Noruega en 2001–2005, los partidos miembro se encargaron de que se llevara a cabo una encuesta de opinión para conocer los puntos de vista del electorado sobre su desempeño. La encuesta tuvo dos secciones principales. La primera cubría las percepciones del público sobre el desempeño del gobierno de coalición (comparado con el Gobierno anterior de un solo partido). La segunda sección les pedía a los simpatizantes de cada

uno de los partidos miembro de la coalición que calificaran el desempeño de su propio partido en el gobierno de coalición. Las respuestas a este segundo grupo de preguntas ayudaron a cada partido miembro a desarrollar estrategias para mantener una visibilidad adecuada y proteger su perfil dentro de la coalición. Independientemente de la manera en que el partido elija evaluar su desempeño, este análisis puede llevar al partido a considerar dejar la coalición antes de que haya cumplido su objetivo. En otros casos, los partidos pueden optar por permanecer en la coalición durante todo el periodo del acuerdo.



Trabajar en coalición: Cómo mantener la identidad de su partido

Rumania

En todo momento mientras se está dentro de una coalición, el partido debe sostener un conjunto de ideas y proyectos que vayan de acuerdo con su propia ideología. Es mejor si estos ya han sido aceptados por los aliados en la etapa anterior, durante las negociaciones, de manera que haya un claro entendimiento, no solo dentro del partido, sino también dentro de la coalición, de lo que cada aliado sostiene como sus principios más importantes. Hacer que estas cuestiones emblemáticas se respeten a lo largo de la duración de la coalición reafirmará el sentido de identidad de cada partido.

Bélgica

Mi partido se comunicaba periódicamente con los miembros y sectores, y los ministros organizaban reuniones regionales cada trimestre.

Los Países Bajos

Este es un gran reto. Cada partido debe hacer lo suyo, incluso mientras forma parte de una coalición. Entre las opciones se incluye emprender varias iniciativas parlamentarias y organizar reuniones con grupos ciudadanos para promover sus propias ideas y políticas y fortalecer las relaciones con el mundo exterior. Obviamente el partido está “atado” al programa de la coalición, pero siempre surgen problemas imprevistos, de manera que también hay un mundo afuera del programa del convenio de la coalición. El partido puede también priorizar algunas cuestiones de políticas en las que quiera trabajar para mejorar su perfil. Mi experiencia es que la mejor manera de hacer énfasis en su identidad política es organizar canales de comunicación y herramientas de comunicación para su propio partido, a través de los cuales podrán mantener informados a los grupos específicos acerca de lo que su partido está haciendo. Obviamente sus aliados estarán enterados de esta política de comunicación, así que deben estar seguros de que sus historias sean verdaderas.

Irlanda

Los ministros y ministros menores de cada partido, junto con los altos funcionarios del partido, deben reunirse periódicamente para evaluar su desempeño y la implementación de las políticas de mayor interés para ellos. Si esto se estructura adecuadamente, llevará a una

estrategia de comunicaciones que ayudará a mantener la identidad individual del partido. Sin embargo, no se emocionen, habrá demasiada susceptibilidad hacia un partido que parezca darse crédito por ciertas acciones o éxitos. Es vital contar con una estructura administrativa interpartidista para generar y mantener la confianza entre los partidos y ofrecer un foro para lidiar con susceptibilidades y resolver problemas conforme vayan surgiendo.

Las coaliciones deben tener mecanismos formales para analizar su desempeño. En el caso de las alianzas electorales, el periodo inmediatamente posterior a los comicios ofrece un tiempo natural para evaluar las fortalezas y debilidades de la campaña, así como la coordinación entre los miembros de la coalición. Cuando se trata de coaliciones de gobierno y legislativas, los análisis anuales deben describir el progreso hacia el logro de las metas definidas en el programa de la coalición. En áreas donde los miembros individuales de la coalición han actuado de manera independiente con base en sus propias posturas, deben evaluar sus pérdidas y ganancias. Algo de esta información puede utilizarse en la divulgación pública, al resaltar los éxitos de las políticas. Otros aspectos ayudarán a fundamentar la estrategia del partido.



PASO 5: IDENTIFICAR LAS LECCIONES APRENDIDAS.

Entre algunos de los motivos más comunes por los que se disuelve una coalición se encuentran los siguientes:

Diferencias sobre las políticas: Esto puede incluir un desacuerdo generalizado sobre la dirección general que se está tomando para abordar temas como el presupuesto nacional, la defensa, la salud, etc. También puede implicar la salida de algún miembro de la coalición debido a cuestiones de alguna política insignia.

Diferencias entre los directivos: La química o las relaciones interpersonales informales son tan importantes en la construcción de las coaliciones como las estructuras y los procedimientos formales. Aunque muy pocos informes oficiales lo confirman, las relaciones interpersonales dañadas entre los directivos han colaborado a llevar al colapso a las coaliciones.

Desventajas que empiezan a sobrepasar las ventajas: Uno o más miembros de la coalición identifican que los costos (en términos de posturas políticas y/o apoyo del público) sobrepasan los beneficios de la coalición. (Los aliados menores a menudo salen de las coaliciones mucho más perjudicados que el/los aliado(s) principal(es)).

Divisiones internas del partido: En algunos casos, las divisiones dentro de uno o más partidos sobre la permanencia en la coalición pueden ser tan graves que el partido involucrado no es capaz de cumplir sus obligaciones con sus aliados y debe salir de la coalición para enfocarse en reparar la unidad del partido.

La coalición ha cumplido con su propósito: Una vez que la coalición ha cumplido con su propósito (por ejemplo, se terminan las elecciones o finaliza el periodo de gobierno de la coalición en el poder) los aliados pueden decidir de mutuo acuerdo continuar cada quien por su lado.

Las coaliciones que han demostrado ser exitosas y que parecen disfrutar de un importante apoyo de la ciudadanía pueden optar por permanecer aliados con los mismos partidos. Esto probablemente incluirá alguna de las siguientes opciones.

- *Opción 1: Reactivación.* En caso de que los miembros de la coalición hubieran competido previamente como una alianza electoral, los aliados en la coalición podrían reactivar —con o sin algunos ajustes menores— los mecanismos de la elección anterior. En la mayoría de los casos, los miembros de la coalición necesitarán ponerse de acuerdo sobre la agenda política que presentarán en las siguientes elecciones.
- *Opción 2: Renegociación.* Los aliados en la coalición —basándose en las experiencias y lecciones aprendidas en la reciente construcción de la coalición— realizan una exhaustiva renegociación en preparación para la renovación de la alianza electoral. El resultado de estas negociaciones puede ir desde una alianza flexible, hasta un convenio de alianza electoral más exhaustivo y detallado.

- *Opción 3: Competir de manera individual.* Los miembros de la coalición acuerdan hacer campaña como contendientes independientes —es decir, sin formar una alianza electoral— pero en el entendido (declarado públicamente o tácito) de que buscarán formar la siguiente coalición de gobierno si obtienen el voto del electorado.

Después de las siguientes elecciones, pueden darse varios escenarios:

- **Derrota:** No se renueva el mandato de la coalición gobernante o del partido que busca la reelección. Esto significa que el partido o la coalición gobernante tiene que dejar el poder en unos cuantos días. En el periodo posterior a la derrota electoral, el/los anterior(es) partido(s) gobernante(s) puede(n) decidir trabajar de manera independiente o en coalición ahora que está(n) en la oposición.
- **Reconfiguración:** Uno o más miembros de la coalición anterior deciden —debido a la falta de apoyo de los votantes, a las divisiones internas y/o a la creciente seguridad de que tienen otras opciones para alcanzar sus metas— competir de manera independiente. Los miembros restantes de la coalición pueden decidir entonces incluir a uno o más nuevos miembros para obtener el apoyo necesario para formar el próximo Gobierno. Esto puede requerir una negociación en toda regla (ya sea para crear una alianza electoral o un gobierno de coalición reconfigurado).
- **Renovación:** Cuando una coalición compite por la reelección y el electorado le renueva el mandato, siguen siendo necesarias las negociaciones postelectorales para acordar un nuevo programa de políticas para el nuevo Gobierno y para asignar los puestos en el Ejecutivo. En caso de que los miembros individuales de la coalición hayan experimentado cambios significativos en el respaldo de sus simpatizantes, este será uno de los factores que influirá en las negociaciones postelectorales.

Analicen los logros de la coalición y las lecciones aprendidas.

Independientemente de si se planea avanzar solo o en otra coalición, es importante que cada partido analice y documente las lecciones aprendidas en cada una de las experiencias vividas al construir la coalición. Esto hará posible:

- Obtener una imagen clara del impacto, tanto positivo como negativo, que tuvo la construcción de la coalición en el partido;
- Identificar las lecciones aprendidas que puedan servir de base para cualquier esfuerzo futuro, ya sea cercano o lejano, por construir coaliciones; y
- Trazar una ruta para seguir adelante.

Involucren a los distintos niveles del partido en la evaluación del impacto que tuvo la coalición en el perfil y apoyo del partido, así como para trazar el camino a seguir.

En muchos casos, el impacto de la construcción de la coalición y las lecciones aprendidas pueden parecer obvias para los dirigentes del partido, no obstante, una serie de discusiones más estructuradas puede ser útil para:

- Reunir diferentes perspectivas sobre lo que funcionó y lo que no;

- Darle a la gente —especialmente a aquellos que están descontentos— la oportunidad de ser escuchada; y
- Obtener nuevas ideas de maneras de seguir adelante con un partido más fuerte (o coalición, en su caso).

Las contribuciones de las estructuras locales del partido pueden ser especialmente útiles. Estas estructuras tienen el contacto más cercano con los miembros y simpatizantes de todo el país y pueden ofrecer información sobre los puntos de vista de las bases. Este proceso puede organizarse de distintas maneras, pero idealmente debe incorporar las perspectivas de los siguientes elementos del partido:

- Los dirigentes;
- Los funcionarios de elección popular;
- Las estructuras de las bases y los miembros; y
- Los grupos afiliados (por ejemplo, el ala de mujeres y el ala juvenil, los sindicatos, etc.).

Asimismo, el proceso de análisis debe buscar las opiniones de las partes relevantes interesadas en las lecciones aprendidas en cada uno de los pasos del proceso. Por ejemplo, en el periodo posterior al gobierno de coalición de Noruega en 2001–2005, funcionarios de las oficinas centrales del KrF facilitaron un proceso consultivo que involucraba a exministros y su personal de apoyo, miembros del grupo parlamentario, y funcionarios que trabajaban en las estructuras del partido. Posteriormente se analizaron las lecciones aprendidas y se concluyó con una reunión del consejo ejecutivo nacional del partido.

En algunos casos, una experiencia negativa con la coalición puede dar como resultado la renuncia del líder del partido y la necesidad de elegir a un nuevo líder. Si este es el caso, el debate en torno al impacto de la coalición sobre el partido y la manera de seguir adelante probablemente serán elementos importantes durante la campaña por la dirigencia. Independientemente de esto, sigue siendo necesario seguir un proceso adecuado para analizar el desempeño del partido dentro de la coalición. Debe diseñarse de tal manera que cree oportunidades significativas para identificar las lecciones aprendidas en lugar de únicamente culpar a los dirigentes del partido.

Obviamente, mucho de esto dependerá del proceso empleado para decidir, en primer lugar, sobre la construcción de la coalición. Si el proceso fue incluyente, los dirigentes del partido aún tienen algo de responsabilidad por el resultado. Sin embargo, la responsabilidad de identificar las lecciones aprendidas y las mejoras a futuro pueden y deben compartirse con el grueso de la organización del partido. Un proceso consultivo es una manera de compartir esta responsabilidad, pero también de fijar expectativas para futuras construcciones de coaliciones. Si el proceso no fue incluyente, entonces compartir la responsabilidad será más difícil. No obstante, esto también puede llevar a una conversación dentro del partido acerca de la manera en que deben tomarse estas y otras decisiones en el futuro.

Entre las opciones para analizar la experiencia de la construcción de la coalición se incluyen las siguientes, que no son mutuamente excluyentes:

Opción 1: Poner el tema sobre la mesa para discutirlo a través de los mecanismos de consulta establecidos.

La mayoría de los partidos tienen mecanismos de consulta establecidos que pueden servir como foros para analizar el impacto que tuvo la construcción de la coalición y las lecciones aprendidas. Estos incluyen:

- Reuniones del consejo ejecutivo nacional;
- Reuniones del grupo parlamentario;
- Reuniones de grupos afiliados (por ejemplo, el ala de mujeres y el ala juvenil); y
- Conferencias o convenciones del partido.

Las discusiones acerca de la experiencia de la coalición pueden someterse a discusión durante las reuniones normales de estas estructuras. De manera alternativa, puede convocarse a reuniones extraordinarias con el único objetivo de analizar la experiencia en la coalición y trazar el camino a seguir.

Opción 2: Realizar una consulta especializada.

Especialmente si existe la percepción de que la construcción de la coalición tuvo un importante impacto negativo sobre el partido, es posible que se requiera un proceso consultivo más especializado, el cual puede tomar la forma de un esfuerzo más generalizado de renovación del partido. Esto puede incluir el establecimiento de una comisión para supervisar el proceso y ofrecer recomendaciones y una serie de consultas (a través de “reuniones tipo asamblea pública” con los miembros, encuestas a los miembros, plataformas de comunicación en línea y en redes sociales, y/o conferencias especiales del partido). Asimismo, los partidos pueden optar por encargar una investigación de opinión pública que pueda dar información sobre las percepciones públicas del partido, su desempeño en la coalición y las áreas en las que debe enfocarse en el futuro. Como se indicó en el Paso 2, la investigación de la opinión pública desempeñó un papel importante para ayudar a los partidos noruegos a determinar la manera en la que debían posicionarse dentro del gobierno de coalición de 2001–2005.

Las hojas de trabajo 9A y 9B incluyen las preguntas que deben considerarse como parte del proceso de análisis, independientemente del enfoque empleado.

Utilicen las lecciones aprendidas como base para los esfuerzos futuros de construcción de coaliciones.



Lecciones aprendidas

Colombia

La coalición terminó erosionando el consenso interno del partido y sacó a relucir diferencias subyacentes. Tuvimos que superar esto a través de deliberaciones internas y organizando un congreso democrático del partido.

Bélgica

El mayor reto fue manejar las expectativas de los miembros del partido y de los diputados: ayudarlos a darse cuenta de que el partido no era un gobierno de mayoría, sino que compartíamos el poder.

Rumania

Hay que mantener relaciones civilizadas con todos los actores políticos: el enemigo de hoy puede ser el aliado del mañana.

Argentina

Las diferencias entre los miembros de la coalición —en términos de personalidades, votos y puestos de Gobierno— fueron el mayor reto. Fuimos capaces de compensar algunas de estas diferencias al demostrar nuestra influencia cualitativa en el desarrollo de agendas legislativas a nivel nacional y local (Buenos Aires) y al resaltar nuestro estilo de liderazgo, un enfoque basado en la creación de consenso, así como en el respeto por la diversidad y la complejidad.



Lecciones aprendidas de la experiencia Liberal Demócrata.²⁷

En los últimos meses de la coalición conservadora-liberal demócrata que gobernó el Reino Unido de 2010 a 2015, el *Institute for Government* [Instituto de Gobierno] publicó un artículo escrito por un alto funcionario Liberal Demócrata. La publicación describía algunas de las lecciones aprendidas al servir en el Gobierno al lado de los conservadores, así como recomendaciones para futuras construcciones de coaliciones. Este era un documento público que resaltaba una combinación de cuestiones relacionadas con el funcionamiento del Gobierno, pero también algo del impacto que tuvo la coalición

²⁷ “After the rose garden: Harsh lessons for the smaller coalition party about how to be seen and heard in government”, por Nick Harvey, *El Instituto de Gobierno*, 2 de febrero de 2015, http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/After%20the%20rose%20garden_0.pdf.

sobre el propio partido Liberal Demócrata. Es un ejemplo de lo importante y útiles que dichos análisis pueden ser (incluyendo las evaluaciones internas y confidenciales del partido sobre asuntos más delicados). Entre los puntos más importantes del artículo podemos destacar los siguientes:

“El principio de ‘sin sorpresas’ entre los aliados es crucial en una coalición que funcione bien... Debe ser la base de toda coalición futura.” Durante las negociaciones, los dos partidos habían acordado que el viceprimer ministro (un liberal demócrata) vería todos los documentos que estuvieran dirigidos al primer ministro y tendría que estar de acuerdo con las acciones propuestas. Una vez que el gobierno de coalición estuvo en funcionamiento, esto resultó ser mucho más significativo de lo que muchos había anticipado.

“Los acuerdos sobre cómo trabajar juntos necesitan negociarse arduamente en mucho más detalle desde el inicio.” Los funcionarios liberal demócratas tuvieron experiencias mixtas con el acceso a los medios y los anuncios mediáticos. Aunque el acuerdo inicial había dispuesto la creación de un comité de la coalición que pudiera convocarse para resolver cualquier asunto que no pudiera resolverse en alguna comisión del gabinete, en la práctica esta estructura rara vez se reunía. El funcionario sugería que, en el futuro, el comité de la coalición estuviera integrado por *whips* [los secretarios parlamentarios encargados de la disciplina del partido en el Parlamento] y ministros del gabinete y que se reuniera para resolver tensiones sobre cuestiones como el acceso de los medios, y que remitiera a los funcionarios de mayor jerarquía únicamente aquellas cuestiones que no pudiera resolver por sí solo.

“[E]stablecer con bastante anticipación nuestras claras ‘demandas’ en términos de la maquinaria y los puestos de Gobierno... nos pondrá en una posición más sólida y nos ahorrará un valioso tiempo.” Aunque los Liberal Demócratas habían pasado bastante tiempo preparándose para negociar sobre las posturas políticas, al parecer los Conservadores habían estado bien preparados en términos de las posturas políticas y los puestos de Gobierno. El funcionario destacó que, en futuras coaliciones, su partido debería exigir cargos ministeriales de más alto perfil y negociar para obtener más asesores políticos.

Al final, el Partido Conservador obtuvo la mayoría en las elecciones de 2015. Como resultado, no fue necesario construir una coalición para formar el Gobierno.



Hoja de trabajo 1: Lista de verificación de la coalición



Paso 1: Desarrollar una estrategia de partido.

Los partidos que desarrollan una buena estrategia antes de emprender las negociaciones tienen más probabilidades de identificar a los socios estratégicos, negociar un buen acuerdo y evitar algunas de las dificultades más comunes relacionadas con la construcción de coaliciones.

- Determinen el/los objetivo(s) de la coalición.
- Verifiquen el marco legal.
- Revisen el reglamento interno del partido.
- Aclaren y comuniquen acerca de cualquier reglamento o procedimiento interno del partido que pudiera necesitarse.
- Establezcan un equipo para desarrollar una estrategia de partido. Este equipo encargado de elaborar la estrategia debe:
 - Analizar las fortalezas y debilidades del partido;
 - Investigar tanto como sea posible acerca de sus posibles aliados;
 - Priorizar las políticas del partido dejando en claro cuáles son las primeras y segundas opciones, así como las “líneas rojas”.
 - Priorizar otras exigencias en la construcción de coaliciones (por ejemplo, asignación de carteras ministeriales o candidaturas, arreglos sobre el personal, etc.), dejando en claro cuáles son las primeras y segundas opciones, así como las “líneas rojas”;
 - Redactar propuestas sobre la manera en que habrá de estructurarse la coalición y los temas que deben abordarse en el documento del convenio (por ejemplo, funciones y responsabilidades, procedimientos para resolución de conflictos, etc.).
 - Redactar propuestas para el proceso de negociación (por ejemplo, la estructura, los procedimientos, los arreglos administrativos, la manera en que deben manejarse las relaciones externas); y
 - Considerar si es necesario tener un “coordinador” o un presidente formal.
- Identifiquen a un pequeño equipo negociador (si es distinto del equipo encargado de elaborar la estrategia del partido) que cuente con el respaldo y la confianza del partido y que será respetado por la otra parte.
- Tanteen el terreno con los aliados potenciales: Recuerden que las coaliciones con partidos de filosofías afines tienen más posibilidades de ser exitosas.



Paso 2: Negociar la coalición.

Basándose en la estrategia que cada partido ha preparado, en el Paso 2 los partidos se reúnen para negociar y, con un poco de suerte, llegar a un acuerdo sobre los términos de la coalición.

- Negocien la coalición: aclaren las reglas y los procedimientos que regirán el proceso de negociación.
- Negocien primero los puntos más sencillos: esto ayudará a crear confianza y un ambiente positivo.
- Sin embargo, apliquen el principio de “no hay nada acordado hasta que todo esté acordado”.
- Documenten los procedimientos.
- Si es necesario, deleguen los asuntos difíciles o técnicos a los grupos de trabajo.
- Utilicen diferentes enfoques para lograr compromisos.
- Consideren diferentes opciones para resolver las diferencias, pero si es necesario, pueden discrepar.
- Acuerden los procedimientos de resolución de conflictos de la coalición antes de que se necesiten.
- Busquen el equilibrio entre la necesidad de que los partidos realicen consultas y aceptar la necesidad de que haya confidencialidad.



Paso 3: Comenzar el proceso.

A medida que las negociaciones empiezan a llegar a su fin, es necesario hacer que el acuerdo entre los partidos políticos se finalice por escrito, lo aprueben las estructuras pertinentes de los partidos miembro de la coalición, y se anuncie al público en general.

- Resuman los acuerdos en un convenio escrito que esté lo suficientemente detallado para guiar el desempeño cotidiano de la coalición.
- Siguen las reglas para obtener la aprobación de cada partido.
- Comuniquen el convenio aprobado a cada una de las estructuras y los miembros del partido.
- Hagan público el acuerdo una vez que la aprobación del partido sea definitiva.



Paso 4: Trabajar en coalición.

A medida que los partidos miembro trabajan para implementar sus acuerdos, necesitarán mantener buenas relaciones entre sí. Cada partido también necesitará

encontrar el equilibrio entre respetar sus obligaciones con la coalición y mantener su identidad individual.

- Presten especial atención al papel que desempeña el líder de la coalición.
- Seleccionen cuidadosamente a los líderes del grupo parlamentario (si aplica al caso).
- Desarrollen líneas de comunicación claras.
- Utilicen una combinación de canales de comunicación formales e informales.
- Utilicen asesores políticos para facilitar la comunicación y ayudar a resolver conflictos de bajo nivel.
- Utilicen subcomités especializados cuando sea necesario.
- Hablen públicamente con una sola voz, pero denle a cada partido miembro la oportunidad de compartir el escenario.
- Resuelvan los desacuerdos a puerta cerrada.
- Háganse un lugar único dentro de la coalición.
- Mantengan a algunos funcionarios clave del partido fuera del Gobierno.
- Mantengan informadas a las estructuras del partido.
- Continúen organizando actividades específicas de cada partido.
- Monitoreen continuamente el impacto que tiene la coalición sobre su partido y tomen medidas correctivas de ser necesario.



Paso 5: Identificar las lecciones aprendidas.

Independientemente de si se planea seguir solo o en otra coalición, es importante que cada partido analice y documente las lecciones aprendidas en cada una de las experiencias vividas al formar la coalición. Esto permitirá tener una imagen más clara del impacto, tanto positivo como negativo, que tiene la construcción de la coalición sobre el partido, e identificar las lecciones aprendidas que puedan servir de base en cualquier esfuerzo futuro, ya sea cercano o lejano, para construir coaliciones.

- Analicen los logros de la coalición y las lecciones aprendidas.
- Involucren a los distintos niveles del partido en la evaluación del impacto que tuvo la coalición en el perfil y apoyo del partido, así como para trazar el camino a seguir.
- Utilicen las lecciones aprendidas como base de los esfuerzos futuros de construcción de coaliciones.



Hoja de trabajo 2: Verificación del marco legal

Propósito: Ayudar a garantizar que los partidos estén conscientes y preparados para cumplir con los requisitos legales para formar coaliciones.

Para uso del: Equipo encargado de elaborar la estrategia de partido

Cuándo: Paso 1 - Desarrollar una estrategia de partido.

Los partidos que estén considerando la construcción de coaliciones deben verificar el marco legal sobre lo siguiente:

¿Qué restricciones existen y cuáles son los requisitos para formar y operar coaliciones?

Consideren lo siguiente:

- ¿Quiénes pueden formar una coalición y con qué propósito?
- ¿Existen disposiciones políticas especiales sobre la asignación de recursos o la elaboración de informes financieros para las coaliciones?
- En los sistemas de representación proporcional, ¿existe algún límite electoral para las listas de coalición? (Pueden ser diferentes de los límites para las listas de un solo partido).

¿Qué documentos se necesitan para registrar una coalición?

Consideren lo siguiente:

- ¿Cuáles son los detalles específicos que deben incluirse en el documento del convenio?
- ¿Qué documentos y aprobaciones necesitan adjuntarse?

¿Cuáles son las fechas para el envío de cualquier documento necesario al órgano de gestión electoral o al órgano regulatorio de los partidos?

Consideren lo siguiente: ¿Cuáles son las fechas límite para:

- Obtener el reconocimiento legal de la coalición;
- Presentar los documentos necesarios para el registro de un candidato; y
- Presentar los informes financieros de la campaña?



Hoja de trabajo 3: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del partido

Propósito: Fundamentar la decisión sobre las opciones de socios estratégicos en la coalición y la estrategia de negociación.

Para uso del: Equipo encargado de elaborar la estrategia de partido

Cuándo: Paso 1 - Desarrollar una estrategia de partido.

El análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) es una de las herramientas más comunes para desarrollar una estrategia. Puede utilizarse en una variedad de contextos: en los negocios, para el desarrollo profesional personal y en la política. En el contexto de la construcción de coaliciones, un análisis FODA puede utilizarse para fundamentar el desarrollo de una estrategia de partido que:

- Maximice las fortalezas de su propio partido;
- Aborde sus debilidades;
- Aproveche al máximo cualquier oportunidad; y
- Maneje las amenazas.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> ● ¿Qué hace bien el partido? ● ¿Qué fortalezas del partido perciben los demás? ● ¿En qué temas de políticas es particularmente fuerte su partido o tiene una reputación sólida y positiva entre el público? ● ¿En qué grupo demográfico (por ejemplo, de sexo, edad, ubicación geográfica, nivel socioeconómico, etc.) es más popular el partido? 	<ul style="list-style-type: none"> ● ¿En qué áreas de políticas podría mejorar el partido? ● ¿En qué grupo demográfico es menos popular el partido? ● ¿Cuáles son las debilidades del partido que observan los demás? ● ¿En qué áreas tiene el partido menos recursos que otros partidos? ● ¿Es probable que la mayoría de los miembros apoyen la construcción de la coalición?
OPORTUNIDADES	AMENAZAS

<ul style="list-style-type: none"> ● ¿Qué debilidades o necesidades tienen los demás partidos que su partido pudiera ayudarles a resolver? ● ¿Qué podría ganar el partido al formar una coalición con los demás? ● ¿En qué cuestiones políticas tiene probabilidades el partido de tener más influencia? 	<ul style="list-style-type: none"> ● ¿Qué otras opciones de construcción de coaliciones podrían estar disponibles para los posibles aliados? ● ¿De qué manera podría la construcción de la coalición afectar negativamente o debilitar la imagen del partido? ● ¿Realmente podemos confiar en los demás partidos? ● ¿Se prevé alguna concesión política que el partido tendrá que hacer que pudiera dañar su reputación o base de apoyo?
---	--

Variación: FODA más el tiempo

La construcción de coaliciones no sucede en el vacío. El calendario electoral, la fecha límite para registrar a los candidatos, la posibilidad de que haya otras coaliciones y las fechas límite para formar el Gobierno pueden tener implicaciones en las opciones para la construcción de la coalición. Como parte del análisis FODA, hay que considerar si es probable que cada una de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas permanezca igual, empeore o mejore con el tiempo. En otras palabras, para las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas hay que considerar:

- ¿Qué pasa si no hacen nada?
- Si dejan las cosas como están, ¿mejorarán, empeorarán, o seguirán igual con el tiempo?



Hoja de trabajo 4: Cómo priorizar las políticas y las funciones de la coalición

Propósito: Fundamentar la estrategia de negociación.

Para uso del: Equipo encargado de elaborar la estrategia de partido (y/o el equipo negociador, si es distinto).

Cuándo: Paso 1 - Desarrollar una estrategia de partido (*una vez que esté terminada la hoja de trabajo*)
 Paso 2 - Negociar una coalición (*la hoja de trabajo sirve como documento de referencia*)

Consideren las posturas del partido respecto a las políticas y las distintas funciones y responsabilidades de la dirigencia que necesitarán cumplirse si se forma la coalición. En el contexto de una alianza electoral, consideren distintas funciones y responsabilidades durante el periodo de campaña (por ejemplo, elaborar los mensajes de la campaña, seleccionar a los candidatos, dirigir al equipo de campaña, etc.). En el caso de las coaliciones de gobierno, consideren el programa de gobierno, la asignación de los cargos ministeriales u otras tareas en el Gobierno.

¿Cuáles de estas políticas, funciones y responsabilidades son más importantes para su partido? Priorícenlas con base en:

- La identidad política de su partido;
- La importancia que tiene la política y/o postura (candidatura, cargos ministeriales u otra) en relación con la imagen pública del partido; y
- Las expectativas de los simpatizantes y miembros del partido.

Con la ayuda del siguiente cuadro, elaboren una lista de cada política, función o responsabilidad en orden de prioridad. Para cada una, identifiquen la primera y la segunda opción de su preferencia, así como cualquier postura para hacer concesiones y los límites a la disposición del partido para negociar. De ser necesario, pueden agregarse renglones adicionales.

Posturas y cuestiones de políticas prioritarias	Primera opción	Segunda mejor opción	Postura (alternativa) de compromiso	Postura de “línea roja”



Hoja de trabajo 5: Mapeo de los intereses de los miembros de la coalición

Propósito: Fundamentar la estrategia de negociación.

Para uso del: Equipo encargado de elaborar la estrategia de partido (y/o el equipo negociador, si es distinto).

Cuándo: Paso 1 - Desarrollar una estrategia de partido (*una vez que esté terminada la hoja de trabajo*)
 Paso 2 - Negociar una coalición (*la hoja de trabajo sirve como documento de referencia*)

Elaboren un mapa de los intereses de cada miembro de la coalición, así como de los intereses, exigencias y expectativas de su propio partido. Indíquenlos en el siguiente cuadro. En la columna de la derecha, utilice el semáforo para calificar cada punto de la siguiente manera:

- Verde: cuando los intereses o las expectativas de los partidos son compatibles.
- Amarillo: cuando puede ser necesario que se realicen ciertas modificaciones para satisfacer los intereses de todos los partidos.
- Rojo: cuando los intereses o las expectativas de los partidos son incompatibles o entran en conflicto entre sí.

	NOSOTROS	ELLOS	
		PARTIDO 1 COMPATIBILIDAD (ROJO, AMARILLO, VERDE)	PARTIDO 2 COMPATIBILIDAD (ROJO, AMARILLO, VERDE)
POLÍTICAS			
<i>¿Cuáles son las prioridades de cada partido en cuanto a políticas (como se indica en los documentos de políticas, historial de voto, etc.)? ¿Cuáles son las principales similitudes y diferencias entre las distintas prioridades de políticas?</i>			
ARREGLOS ESTRUCTURALES			
General			

<p><i>¿Qué recursos o fortalezas puede o debe aportar cada uno de los partidos?</i></p>			
<p>Alianzas electorales <i>¿Qué fórmula o enfoque debería emplearse para la selección de candidatos?</i> <i>¿Qué aspectos de la campaña debería manejar cada partido por separado?</i> <i>¿Qué estructuras o mecanismos conjuntos puede ser necesario establecer para manejar los aspectos coordinados de la campaña?</i></p>			
<p>Coaliciones legislativas y de gobierno <i>¿Cuáles estructuras serán necesarias para coordinar (por ejemplo, en el Ejecutivo o el Parlamento, y entre las estructuras del partido fuera del Parlamento o el Ejecutivo)?</i></p> <p><i>¿Cómo se manejarán las funciones y responsabilidades dentro de la coalición (por ejemplo, la fórmula para la asignación de los cargos ministeriales, o los puestos específicos que sean prioritarios para cada aliado)?</i></p>			
<p>COMUNICACIÓN</p>			
<p>General <i>¿Cómo debe manejarse la comunicación? Consideren la necesidad de comunicarse dentro de la coalición, así como con los medios y el público en general.</i></p>			

Alianzas electorales <i>¿Cómo debe coordinarse la estrategia de campaña y la elaboración de mensajes (consideren los arreglos relacionados con los voceros, los medios, los eventos de campaña, etc.)?</i>			
--	--	--	--



Hoja de trabajo 6: Ventajas y desventajas de negociar una coalición

Propósito: Fundamentar la estrategia de negociación.

Para uso del: Equipo encargado de elaborar la estrategia de partido (y/o el equipo negociador, si es distinto).

Cuándo: Paso 1 - Desarrollar una estrategia de partido (*una vez que esté terminada la hoja de trabajo*)
 Paso 2 - Negociar una coalición (*la hoja de trabajo sirve como documento de referencia*)

Con la ayuda del siguiente cuadro, elaboren un mapa de las ventajas y desventajas de formar una coalición para su partido y para sus posibles aliados en la coalición. Para cada pregunta, considere los riesgos y beneficios potenciales desde diferentes perspectivas: avanzar en las políticas prioritarias del partido, aumentar la visibilidad del partido, y el probable apoyo del partido y entre los votantes y simpatizantes.

	Avanzar en las políticas prioritarias del partido	La visibilidad o el perfil público del partido (por ejemplo, a través de las candidaturas o los puestos de liderazgo en el Gobierno)	Apoyo de las estructuras, miembros y simpatizantes del partido	Apoyo
¿Cuáles son las ventajas para nosotros de negociar un convenio de coalición?				

¿Cuáles son los riesgos para nosotros de negociar un convenio de coalición?				
¿Cuáles son las desventajas para nosotros de negociar un convenio de coalición?				
¿Cómo pueden mitigarse los riesgos potenciales?				
¿Cuáles son las ventajas para los demás de negociar un convenio de coalición?				
¿Cuáles son los riesgos para los demás de negociar un convenio de coalición?				
¿Cuáles son las desventajas para los demás de negociar un convenio de coalición?				
¿Cómo pueden mitigarse los riesgos potenciales?				



Hoja de trabajo 7: La mejor alternativa para negociar acuerdos y beneficios mutuos

Propósito: Fundamentar la estrategia de negociación.

Para uso del: Equipo encargado de elaborar la estrategia de partido (y/o el equipo negociador, si es distinto).

Cuándo: Paso 1 - Desarrollar una estrategia de partido (*una vez que esté terminada la hoja de trabajo*)
 Paso 2 - Negociar una coalición (la hoja de trabajo sirve como documento de referencia)

¿Cuál es la meta principal de nuestro partido? (es decir, ¿qué metas u objetivos espera lograr nuestro partido a través de la construcción de coaliciones?)	
¿Cuál es la mejor alternativa de nuestro partido en un acuerdo negociado (BATNA, por sus siglas en inglés)? En otras palabras, ¿cuál es la mejor opción o acción disponible para nuestro partido en caso de que no tengan éxito las negociaciones para formar la coalición?	
¿Qué se podría ofrecer para ayudar a que la negociación de la coalición tenga éxito y obtener una situación que beneficie a todos?	
¿Qué puede ofrecerle nuestro partido a nuestro(s) aliado(s) en la negociación?	¿Qué podría(n) ofrecernos nuestro(s) aliado(s) en la negociación?
¿Qué argumentos y criterios objetivos podría utilizar nuestro partido para respaldar su postura?	





Hoja de trabajo 8A: Bosquejo de un convenio de coalición

Propósito: Guiar el desarrollo del documento del convenio

Para uso del: Equipo de negociación y la dirigencia del partido

Cuándo: Paso 2 - Negociar una coalición
Paso 3 - Comenzar el proceso
(*Durante la elaboración del borrador y finalización del documento del convenio*)

- Nombre de la coalición
- Partidos miembro de la coalición
- Metas, objetivos y principios generales
- Estructuras y procesos de la administración de la coalición
En el caso de las coaliciones gobernantes, esto debe incluir la asignación de los cargos ministeriales y los arreglos del personal.
En el caso de alianzas electorales, esto debe incluir los procedimientos para la selección de candidatos, el manejo de la campaña y la gestión financiera y de recaudación de fondos (incluyendo, si aplica al caso, los procedimientos para la asignación de los recursos públicos entre los miembros de la coalición y para cumplir con los requisitos de divulgación y elaboración de informes).
- Compromisos de políticas
Esto debe incluir todos los compromisos de apoyo al grupo parlamentario, los temas donde está permitido disentir, etc.
- Procedimientos para la resolución de conflictos

- La duración de la coalición (y cualquier arreglo relevante para su disolución o renovación, según sea el caso).



Hoja de trabajo 8B: Lista de verificación del convenio de coalición

Propósito: Guiar el desarrollo del documento del convenio

Para uso del: Equipo de negociación y la dirigencia del partido

Cuándo: Paso 2 - Negociar una coalición
Paso 3 - Comenzar el proceso
(Durante la elaboración del borrador y finalización del documento del convenio)

- ¿El convenio incluye suficientes detalles para dar una idea clara sobre la manera en que se manejará la coalición (incluyendo acuerdos de políticas, disposiciones sobre el intercambio de la información, resolución de conflictos, etc.)?
- ¿Cuáles son los procedimientos de aprobación del convenio de cada partido?
- ¿Cuáles son los tiempos para obtener dichas aprobaciones?
- ¿Se han seguido las reglas y los procedimientos de cada uno de los partidos?
- ¿Cuál es el procedimiento y los tiempos para anunciarlo al público?



Hoja de trabajo 9A: Evaluación de la experiencia de la coalición e identificación de las lecciones aprendidas

Propósito: Evaluar los logros y desafíos de la coalición y el impacto que tuvo la construcción de la coalición sobre cada uno de los partidos, de manera que puedan emprenderse acciones correctivas en caso de ser necesario.

Para uso de: Funcionarios del partido, en consulta con varios grupos intrapartidistas (por ejemplo, representantes elegidos, ala de mujeres, ala juvenil, etc.).

Cuándo: Paso 4: Trabajar en coalición; y paso 5: Identificar las lecciones aprendidas.

Los siguientes cuadros ofrecen un marco de trabajo que los partidos pueden utilizar para analizar los logros y desafíos de la coalición, así como el impacto que tuvo la construcción de la coalición sobre su propio partido.

	Manejo de la coalición	Resultados electorales	Política pública	Apoyo de
¿Cuáles han sido los principales logros de la coalición?				
¿Cuáles han sido los principales desafíos de la coalición?				

	Avanzar en las políticas prioritarias del partido	Visibilidad y perfil público del partido (por ejemplo, oportunidades para que el partido sirva en puestos de liderazgo)	Apoyo de los órganos y miembros del partido	Apoyo de los votantes y simpatizantes del partido
¿Cómo ha afectado a nuestro partido la participación en la coalición?				
Si fuera necesario volver a formar una coalición o fuera una opción, con base en las lecciones aprendidas de la experiencia pasada, consideren lo siguiente:				
¿Cuáles son las ventajas de otra coalición?				
¿Cuáles son las desventajas de otra coalición?				
¿Cómo pueden mitigarse los riesgos potenciales?				

Basándose en el análisis anterior, los partidos deberían estar en una mejor posición para elegir alguna de las siguientes opciones:

Opción 1: Competir de manera independiente. Los partidos pueden optar por competir de manera independiente debido a que ya no es necesario formar una coalición; las desventajas superan los beneficios; o el partido está perjudicado y necesita enfocarse en renovarse o limpiar su imagen. (En algunos casos, los partidos se salen de la coalición anticipadamente o comienzan a distinguirse cada vez más de sus aliados en la coalición a medida que se acercan las elecciones.)

Opción 2: Permanecer en la coalición. Como alternativa, los partidos pueden optar por permanecer en la coalición, trabajando con los mismos aliados o en una alianza reconfigurada.

Incluso si la decisión es permanecer en la coalición, los partidos deben una vez más iniciar con el desarrollo de una estrategia interna de partido y seguir los demás pasos del ciclo de construcción de coaliciones. Incluso si la coalición tiene los mismos miembros y ha demostrado ser relativamente exitosa, vale la pena analizar la estrategia de partido y los demás aspectos del proceso. Por ejemplo, con base en los logros y desafíos de la anterior construcción de la coalición y el impacto que tuvo sobre el partido y su apoyo, cada partido podría renegociar la asignación de puestos en el Gobierno, las candidaturas (en el caso de alianzas electorales), las estructuras de comunicación, las plataformas políticas, etc.



Hoja de trabajo 9B: Evaluación de la experiencia de la coalición e identificación de las lecciones aprendidas

Propósito: Evaluar los logros y desafíos de la coalición y el impacto que tuvo la construcción de la coalición sobre cada uno de los partidos, de manera que puedan tomarse medidas correctivas en caso de ser necesario.

Para uso de: Funcionarios del partido, en consulta con varios grupos intrapartidistas (por ejemplo, representantes elegidos, ala de mujeres, ala juvenil, etc.).

Cuándo: Paso 4: Trabajar en coalición; y paso 5: Identificar las lecciones aprendidas.

Con el fin de que sirva de base para futuros esfuerzos de construcción de coaliciones, los partidos deben analizar y documentar las fortalezas y los desafíos de cada paso del ciclo e identificar las mejoras que podrían llevarse a cabo para futuras construcciones de coaliciones.

	¿Qué funcionó bien?	¿Cuáles fueron los retos principales?	¿Qué mejor el futuro?
<p>Paso 1: Desarrollar una estrategia de partido</p> <p><i>Consideren el desempeño del partido en las siguientes áreas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Las reglas internas para la construcción de coaliciones (y la manera en que el partido cumplió con las reglas externas, en su caso)</i> • <i>Establecimiento de una estrategia de partido y equipos negociadores.</i> • <i>Elaboración de las estrategias de negociación.</i> • <i>Inclusión de las partes interesadas dentro del partido y consultas con</i> 			

<p><i>estas (por ejemplo, oficinas regionales, organizaciones afiliadas, etc.).</i></p>			
<p>Paso 2: Negociar la coalición <i>Consideren lo siguiente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Reglas, estructura y logística de la negociación.</i> ● <i>Resultados de la negociación.</i> ● <i>Consultas con las estructuras del partido durante las negociaciones.</i> 			
<p>Paso 3: Comenzar el proceso <i>Consideren lo siguiente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>La estructura, el contenido y el nivel de detalle del documento del convenio.</i> ● <i>Obtención de la aprobación formal del acuerdo por parte del partido.</i> ● <i>Informar a los simpatizantes del partido y al público en general sobre el acuerdo.</i> 			
<p>Paso 4: Implementación</p>			

<p><i>Consideren la eficacia de lo siguiente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>La comunicación formal e informal (entre los miembros de la coalición, entre el partido y su base de apoyo, y con el público en general).</i> ● <i>Los mecanismos de resolución de conflictos de la coalición.</i> ● <i>La comunicación formal e informal y la consulta dentro del partido y sus estructuras, incluyendo el comité nacional ejecutivo.</i> 			
---	--	--	--

CASOS DE ESTUDIO

CHILE

Cómo la coalición chilena logró la transición de la dictadura a la democracia y gobernó durante 20 años.

Sergio Bitar, exministro de Chile

Muchas veces, cuando una coalición democrática derrota a un régimen autoritario y comienza a gobernar, se enfrenta a grandes retos políticos y económicos. Se vuelve más difícil para la coalición mantener la cohesión necesaria para lograr las reformas democráticas. A menudo los acuerdos iniciales entre los partidos fracasan y las fuerzas democráticas se dividen. La experiencia de la Concertación de Partidos por la Democracia de Chile (la Concertación) ha sido relativamente única al ser capaz de evitar estas consecuencias. La coalición, que inicialmente se unió para hacer campaña en contra de la prórroga del mandato de Pinochet en el referéndum de 1988, ganó cada elección y gobernó de 1990 a 2010. En este artículo, Sergio Bitar describe cómo se formó la coalición y comparte algunas de las lecciones aprendidas. Entre otras cosas, resalta cómo la Concertación:

- Elaboró políticas de consenso sobre cuestiones económicas y sociales antes de cada elección;
- Entabló un diálogo que fomentó la confianza en varios niveles de la coalición y con los movimientos sociales;
- Reconoció la necesidad de permanecer unida, dada la oposición que enfrentaba al implementar las reformas democráticas;
- Se aseguró de contar con una estrecha coordinación entre el Gobierno y los líderes del partido; y
- Se benefició de políticas económicas responsables, condiciones económicas favorables y el reconocimiento internacional.

Sergio Bitar es director de la Iniciativa de Tendencias Globales en el Diálogo Interamericano (Inter-American Dialogue) y presidente de la Fundación por la Democracia, en Chile. Más recientemente, fungió como ministro de obras públicas bajo el mandato de la presidenta Michelle Bachelet, en Chile. Antes de eso, fue ministro de educación, ministro de

*minería, senador y presidente del Partido por la Democracia (PPD) en tres ocasiones. Bitar continúa desarrollando propuestas para el futuro de Chile. Fundó el Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional (CLEPI), donde fungió como presidente de 1987 a 1993. Es presidente del Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia y la Corporación Museo del Salitre, y es vicepresidente de la Fundación Paz Ciudadana. Junto con Abraham Lowenthal, editó el libro *Democratic Transitions: Conversations with World Leaders*, Johns Hopkins University Press, 2015. [Transiciones democráticas: Enseñanzas de líderes políticos].*

La derrota del General Pinochet en el plebiscito de 1988 y el posterior éxito de cuatro Gobiernos de la misma coalición, la Concertación de Partidos por la Democracia (1990–2010), fue el resultado de un prolongado periodo de convergencia sustantiva de fuerzas políticas y sociales, desde 1975 hasta 1989.

Al momento del derrocamiento del Gobierno del presidente Salvador Allende del partido Unidad Popular (UP) en 1973, los partidos políticos del centro (Demócrata Cristiano) y de izquierda (Socialista y Comunista) estaban profundamente divididos. Y lo mismo se puede decir de los sectores sociales que representaban.

No obstante, en 1975, en medio de una intensa represión y la destrucción de las instituciones democráticas por la dictadura de Pinochet, las fuerzas políticas democráticas comenzaron a coordinar sus actividades con un importante apoyo de los organismos internacionales. Los líderes socialistas se distanciaron de los experimentos del socialismo real en los países del bloque socialista y se acercaron más a las experiencias de los socialdemócratas que los partidos europeos estaban llevando a cabo.

Simultáneamente, segmentos del Partido Demócrata Cristiano (PDC) que se oponían a la dictadura se dieron cuenta de que no serían capaces de derrotarla por sí mismos. Los líderes del PDC, que se habían opuesto al UP pero estaban abiertos al cambio, comenzaron las primeras discusiones con líderes moderados del UP desde sus lugares de exilio en Europa, Latinoamérica y los Estados Unidos.

Dentro de Chile se formaron varios grupos de trabajo políticos. El primero fue el Grupo de Estudios Constitucionales, o Grupo de los 24, creado en 1979 para redactar una constitución democrática en contraposición al documento impuesto por Pinochet en 1980. Uno de los líderes de ese esfuerzo fue Patricio Aylwin, quien se convertiría en el primer presidente de la democracia.

En 1982, partidos del centro y de la izquierda no comunista crearon la Alianza Democrática. En la misma época, los trabajadores del cobre se levantaron en huelga para exigir mejores salarios y

por primera vez se llevaron a cabo importantes mítines públicos de protesta. En 1985, el arzobispo de Santiago convocó reuniones para explorar un amplio Acuerdo Nacional para conseguir una salida política de la dictadura, y estas discusiones incluyeron a sectores de la derecha moderada.

En 1986, la Asamblea Cívica reunió a nuevas organizaciones de profesionales, sindicatos y movimientos estudiantiles y de mujeres, y en 1987, en anticipación a un nuevo plebiscito convocado por el Gobierno militar, los líderes democráticos crearon el Comité por las Elecciones Libres. El siguiente año, en 1988, la Alianza Democrática se reorganizó en la Concertación por el “NO” para hacer campaña en contra de la propuesta de Pinochet de prorrogar su mandato otros ocho años. La campaña incluía capacitar a los ciudadanos para dotar de personal a los centros de votación, y hacer que los líderes de la oposición viajaran por todo el país. La Concertación pidió el apoyo internacional para traer observadores electorales externos y para organizar una operación paralela de conteo de votos.

Fue un periodo de bastante energía dentro del proceso de convergencia sustantiva. Los centros de investigación vinculados a los partidos democráticos y apoyados por organismos internacionales estudiaron los problemas y asuntos del país y elaboraron plataformas de políticas de consenso. Muchos de los exiliados regresaron y comenzó una robusta simbiosis nacional-internacional para producir una estrategia común.

El prolongado e intenso proceso tomó en cuenta la generación de confianza a nivel personal, de partido y de políticas. Surgió un consenso: nadie podía hacer esto solo; el esfuerzo requería de una amplia coalición de fuerzas sociales y políticas. Se lograron acuerdos para promover la democracia, los derechos humanos y el crecimiento económico con equidad.

La Concertación triunfó en el plebiscito de 1988 y luego puso su atención en las siguientes elecciones para presidente y Parlamento de 1989. El movimiento cambió su nombre a “Concertación de Partidos por la Democracia”. Inicialmente conformada por 17 entidades políticas, la Concertación evolucionó rápidamente hasta convertirse en cuatro partidos principales, esencialmente el PDC, el Partido Socialista de Chile (PS), el PPD y el Partido Radical. La coalición —que reunía a anteriores adversarios de centro e izquierda, todos los cuales habían sufrido una importante evolución política— se convirtió en la base de una coalición gobernante que se mantuvo unida durante dos decenios y se convirtió en la más duradera del hemisferio occidental.

La convergencia fue impresionante: requirió de cambio y apertura de cada grupo, y el resultado no fue solo una coalición para ganar una elección, sino, de hecho, una coalición para gobernar el país.

¿Cómo se explica la durabilidad de esta coalición?

Los partidos y el pueblo chileno encontraron en la destrucción de las instituciones democráticas y el sufrimiento y la miseria provocados por la represión y la violación de los derechos humanos de la dictadura una fuerte motivación para permanecer unidos. Asimismo, la presencia de Pinochet como comandante en jefe de las fuerzas armadas durante los primeros ocho años del Gobierno democrático (1990–1998) requirió que la coalición permaneciera unida.

No obstante, las controversias y los desacuerdos fueron inevitables. Para superarlos, los partidos formularon programas de gobierno antes de cada elección, y al presidente electo se le otorgaban facultades superiores a las de los partidos para formar su Gobierno. Adicionalmente, los partidos políticos crearon un sistema primario para seleccionar al candidato presidencial de la coalición. Otro factor unificador fue el peculiar sistema electoral “binomial”, una creación de Pinochet. El sistema dio como resultado dos grandes bloques políticos, empatando así el número de miembros del Congreso elegidos de la coalición más grande (la Concertación) con la coalición perdedora (la oposición de derecha) y castigando a cualquier grupo que no se incluyera en alguna de ellas.

Se programaron las elecciones parlamentarias para que coincidieran con la elección presidencial. La Constitución no permitió (y aún no lo hace) la reelección inmediata del presidente. Estas reglas obligaron a cada presidente a enfocarse en llevar a cabo su programa y luego a apoyar al siguiente candidato presidencial de la coalición a fin de continuar las reformas pendientes y buscar nuevas reformas.

La competente administración económica y el rápido crecimiento, junto con políticas sociales sólidas fueron también factores que promovieron la unidad. La pobreza se redujo del 38 por ciento al 12 por ciento y el ingreso per cápita se duplicó.

Entre 1990 y 2010, la coalición logró ganar cuatro elecciones presidenciales, seis parlamentarias y cinco municipales, formando así Gobiernos eficaces bajo las presidencias de Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet. No obstante su éxito, la unidad de la coalición comenzó a desgastarse al entrar a su segundo decenio en el poder. La democracia se había consolidado, Pinochet había muerto (en 2006) y surgieron fuertes expectativas económicas y sociales que eran más difíciles de manejar que el regreso a la democracia.

Los partidos comenzaron a divergir en su enfoque hacia estas aspiraciones de mayor igualdad y participación de los sectores de clase media cada vez más grandes. Algunos miembros del Congreso abandonaron la Concertación, y en 2010 la coalición de los partidos de derecha ganó la presidencia y gobernó durante cuatro años.

La Concertación cambió el curso de la historia de Chile: supo interpretar la cultura nacional y consolidó una mentalidad política a favor de las reformas graduales. En 2014 una coalición ampliada denominada la Nueva Mayoría regresó al poder por un periodo de cuatro años bajo el

liderazgo de la presidenta Michelle Bachelet, con una plataforma de gobierno revigorizada basada en reformas fiscales y educativas y una nueva constitución.

NORUEGA

Los noruegos con frecuencia dicen que, en un debate, el más fuerte es el que debe ceder.

Kjell Magne Bondevik, ex primer ministro de Noruega

En Noruega, a menudo se requiere la construcción de coaliciones para formar el Gobierno, y por lo tanto, el compromiso y la creación de consenso desempeñan un papel muy importante. En este artículo, Kjell Magne Bondevik comenta la importancia de la negociación y el compromiso en todo aspecto de la negociación y del trabajo en un gobierno de coalición. Entre otras cosas, destaca:

- Diferentes enfoques que los partidos noruegos han utilizado para lograr los compromisos que se requieren para la construcción de coaliciones;
- La importancia de invertir suficiente tiempo y esfuerzo en lograr acuerdos sobre las políticas de la coalición;
- La manera en que los partidos han luchado por mantener su identidad individual mientras negocian una plataforma de coalición; y
- La importancia de la comunicación en ambos sentidos, tanto dentro de la coalición como entre los dirigentes del partido y sus miembros durante la coalición.

Kjell Magne Bondevik fungió como primer ministro de Noruega de 1997 a 2000 y de 2001 a 2005. En ambos casos, estuvo a la cabeza del gabinete de la coalición. Fue miembro del Parlamento de 1973 a 2005, y líder de su partido —el Partido Demócrata Cristiano (Kristelig Folkeparti, KrF)— durante gran parte de las décadas de 1980 y 1990. Bondevik fungió como Enviado Especial del Secretario General de la ONU al Cuerno de África en 2006–2007. Durante su carrera, Bondevik también ocupó cargos importantes como ministro de relaciones exteriores, ministro de iglesia y educación, y secretario de estado en la oficina del primer ministro para el KrF. Actualmente es fundador y presidente del Centro para la Paz y los Derechos Humanos de Oslo. Tiene el grado de Cand. Theol. [título en Teología] y se ordenó como sacerdote de la Iglesia Luterana de Noruega en 1979.

La construcción de coaliciones significa hacer concesiones a fin de alcanzar una situación óptima para los partidos miembro. Si bien la construcción de coaliciones les permite a los partidos unir fuerzas con sus aliados para aumentar su influencia política y quizá incluso formar un Gobierno, también requiere de cierto compromiso por parte de cada uno de los partidos miembro. Esto puede implicar dejar de lado o diluir las posturas políticas del partido. Asimismo, es posible que cada miembro de la coalición luche para mantener su propia identidad y perfil político mientras trabaja en la coalición. Esto puede tener implicaciones en la manera en que el partido y el público evalúan las políticas en general.

En Noruega, es común establecer coaliciones antes de una elección popular. Esta coalición se pondrá de acuerdo sobre posturas políticas conjuntas y hará declaraciones basadas en la plataforma conjunta de la coalición. Los temas más delicados se tratan por separado y se discuten exclusivamente desde el punto de vista de cada partido en particular. Estos temas normalmente se tratan después de la elección, durante las negociaciones del Gobierno. Es durante las dos o tres semanas posteriores a la elección que se establecen los compromisos más importantes. En 1997, la coalición incluía al KrF, al Partido del Centro (*Senterpartiet*) y al Partido Liberal (*Venstre*), los cuales acordaron una plataforma conjunta antes de la elección. Las negociaciones sobre cuestiones delicadas se dejaron de lado hasta después de la elección y se priorizaron con base en los resultados electorales: el partido con el mayor número de votos tenía prioridad en las negociaciones.

Aunque los noruegos generalmente crean la coalición antes de las elecciones, también es común que acuerden formar una coalición después de las elecciones con el objetivo de buscar la mayoría para gobernar en conjunto. En 2001, la coalición KrF, Senterpartiet y Venstre buscó el mandato del pueblo para gobernar, pero no recibió los votos que necesitaba para poder hacerlo. El KrF, el Partido Conservador (*Høyre*) y el Venstre consiguieron formar una coalición después de las elecciones. Como la coalición se formó después de las elecciones, todos los temas —delicados y no delicados— se negociaron después de los comicios. En esta coalición, las cuestiones relacionadas con las finanzas fueron un obstáculo. Surgieron retos debido a grandes diferencias entre los partidos de la coalición y el hecho de que los temas no se habían negociado antes de la elección.

Los compromisos en las políticas normalmente se logran a través de uno de dos enfoques en las negociaciones: por puntos intermedios o bloques.

Con el enfoque de “puntos intermedios”, los partidos con diferentes posturas en un tema delicado, ceden a fin de encontrarse en el punto intermedio. Un ejemplo de este tipo de negociación fue el compromiso fiscal que lograron los partidos de la coalición de gobierno en 2001. El Partido Conservador quería una reducción de impuestos de 40 millones de coronas noruegas (NOK), mientras que el Partido Liberal apoyaba recortes de NOK 20 millones. Por su parte, el KrF iba por reducciones de cerca de NOK 10 millones. La negociación dio como resultado el compromiso de una reducción de impuestos de NOK 20 millones a implementarse durante los siguientes cuatro años de Gobierno.

De manera alternativa, temas de importancia para los partidos se reúnen en grupos y los partidos negocian bloque por bloque. Como resultado de este enfoque, cada partido hace concesiones sobre algunas cuestiones, pero ve que la coalición acepta sus políticas en otras (a menudo en las áreas donde el partido tiene un interés específico que su base de apoyo considera más valioso). Los partidos noruegos han visto que la negociación en bloque es a menudo más eficaz y les da a los partidos y votantes una mayor satisfacción: cada partido siente que ha obtenido una gran

victoria cuando su tema principal es totalmente aceptado por la coalición y se incluye en las políticas del Gobierno. En 2001, el KrF apoyaba fuertemente un mayor presupuesto para la asistencia del desarrollo internacional y propuso que 1 por ciento del producto interno bruto se destinara a ello. Venstre enfocó su atención en la transparencia de las instituciones públicas y Høyre quería crear un entorno más propicio para los negocios nacionales. Los tres partidos lograron que se aceptaran sus temas principales en la negociación y las tres áreas se implementaron durante el periodo del Gobierno. Dado que los partidos habían comenzado mucho más alejados que la coalición KrF/Senterpartiet/Venstre, era especialmente importante crear un sentimiento de ganar-ganar para mantener a la coalición fuerte e intacta para gobernar.

Algunas coaliciones albergan a una amplia variedad de partidos políticos cuyas posturas políticas están bastante alejadas unas de otras, pero que han decidido unir esfuerzos para gobernar al país. En esos casos, es incluso más importante facilitar negociaciones que le permitan a cada partido sentirse como si tuviera más que ganar al ser parte de la coalición que permaneciendo al margen. Sin embargo, representa un delicado equilibrio la decisión de cada partido sobre si vale la pena o no tanto sacrificio en aras de una coalición. En algunos casos, los partidos políticos noruegos han llegado a un punto donde deciden presentar sus reservas, el llamado “disentimiento”. Ejemplos de esto se pueden encontrar en varias ocasiones; en 1983 el tema del aborto creó tal división en el Gobierno que el KrF decidió presentar su disentimiento, ya que la mayoría en la coalición apoyaba la legislación para permitir el aborto gratuito. Esto llevó a una votación en el Parlamento siguiendo la línea de los partidos mayoritarios y minoritarios en el Gobierno.

Otro ejemplo puede encontrarse en 2001, con la Directiva sobre Patentes de la Unión Europea, que fue un intento por armonizar las leyes de los Estados miembro en cuanto a si los desarrollos en biotecnología (incluyendo la materia orgánica, como ciertas variedades de plantas y genes humanos) podían patentarse o no. (Aunque Noruega no es un Estado miembro, tiene varios acuerdos con la Unión Europea a través de su membresía del Espacio Económico Europeo [EEE]). La directiva desencadenó importantes debates en toda Europa ya que varios grupos plantearon su preocupación acerca de las cuestiones éticas implicadas en patentar materia orgánica. Mientras que Høyre apoyaba la directiva de la UE, Venstre y el KrF se oponían. El tema se sometió a votación en el Parlamento, y la parte que apoyaba la implementación de la Directiva sobre Patentes obtuvo la mayoría. Dichas divisiones dentro de un Gobierno no son comunes, y todos los gobiernos de coalición tratan de mantenerlas al mínimo, puesto que crean una imagen negativa para el gobierno de coalición. Sin embargo, es importante contar con un foro para discutir los desacuerdos ya que es importante que los valores democráticos se debatan fuertemente de una manera transparente. Esto a menudo lleva a discusiones internas del partido, donde se debaten los temas fundamentales. Este proceso también le ayuda a cada partido a confirmar si la coalición sigue siendo lo mejor para su partido y si deberían quedarse o salirse del gobierno de coalición.

En 2001, los desacuerdos ocasionaron un estancamiento y la suspensión de las negociaciones gubernamentales entre Høyre, el KrF y Venstre. La suspensión ocurrió en torno a diferencias

sobre la distribución de los cargos ministeriales, las políticas distritales y la tributación. Sin embargo, a petición de Høyre, las negociaciones finalmente se reanudaron. Este es un ejemplo del acto de equilibrio que los partidos necesitan llevar a cabo, tanto en las negociaciones previas a la coalición como durante el periodo en el que se encuentran trabajando en la coalición. Para mantener la identidad del partido, las negociaciones se suspendieron. Sin embargo, esto también es un buen ejemplo de cómo puede reanudarse el proceso: a medida que continúan las negociaciones internas, los partidos pueden ser capaces de anclar internamente “un cambio” en su postura de manera que puedan avanzar en la construcción de la coalición.

Asimismo, los creadores de políticas noruegos también tienen la opción de recurrir a audiencias donde se consulta a especialistas. Esto es común cuando el Gobierno propone temas de importancia nacional. Las sugerencias de los expertos pueden ir en contra de la opinión del Gobierno, pero los partidos tratan de encontrar la manera de incluirlas en sus propias políticas. Estos cambios en las políticas pueden lograrse algunas veces mediante compromisos, pero en ciertas áreas en las que no se puede ceder por poner en riesgo la identidad del partido, este necesita reflexionar sobre su futuro papel dentro de la coalición.

Estos ejemplos muestran claramente **la importancia de asignar tiempo suficiente y poner un gran esfuerzo en el desarrollo de una plataforma conjunta para la coalición**. Todos los partidos deben participar en la creación de la plataforma y todos los partidos deben contribuir al definir su postura. Este trabajo requiere comunicación, comprensión de la agenda de los demás y respeto por el proceso de negociación. Pero incluso algo más importante, es que los partidos necesitan tener confianza: confianza en el proceso y confianza en que la coalición generará más oportunidades para influir en la política que si los partidos no formaran parte de la coalición.

Aunque los partidos políticos tienen la obligación de considerar los comentarios de sus miembros y de la ciudadanía al desarrollar las políticas, puede haber momentos en los que es difícil actuar de acuerdo con ella. De igual manera, puede haber momentos en los que los partidos políticos tienen que promover políticas poco populares, pero que son muy necesarias. En 2005, la coalición noruega conformada por el Partido Socialista de Izquierda (*Sosialistisk Venstreparti*, SV), el Senterpartiet y el Partido del Trabajo (*Arbeiderpartiet*) se enfrentó a una importante división en torno a la membresía de la OTAN y el tratado del EEE. El SV estaba en contra de ambos tratados, el Senterpartiet se oponía al tratado con la UE, y el Arbeiderpartiet estaba a favor de ambos. Había una clara mayoría en el Parlamento a favor de ambos tratados, lo cual aceptaron tanto el Senterpartiet como el SV.

Los noruegos a menudo dicen que, en un debate, el más fuerte es el que debe ceder, una frase que con frecuencia ha ayudado a impulsar la agenda política y la creación de consenso.

Cuando los partidos pequeños operan en una coalición, se pueden obtener beneficios. Por ejemplo, en 1997 uno de los temas fundamentales del KrF era el “subsidio para cuidado de

niños”, con el cual las personas que tenían hijos recibían un subsidio, independientemente de si decidían utilizar los jardines de niños subsidiados por el Estado u otras opciones. Los dos aliados en la coalición aceptaron la propuesta del KrF y el Gobierno logró un acuerdo. Las mejores prácticas y lecciones aprendidas de Noruega nos muestran que las coaliciones ayudan a los partidos pequeños a ganar terreno mediante la negociación.

Con respecto a la rendición de cuentas política en Noruega, existen mecanismos formales de elaboración de informes. En los informes políticos, el primer ministro y los dirigentes de los partidos de la coalición reportan los que han (o no han) logrado de acuerdo con los que inicialmente se fijaron como meta, con base en su plataforma. Todos los informes son transparentes y los miembros de los partidos y de los medios de comunicación asisten a los congresos de los partidos. El escrutinio público es obvio durante los congresos de los partidos y cuando el Gobierno presenta informes sobre las cuentas y los logros. Los votantes son libres de criticar públicamente al Gobierno o a los partidos en lo individual, y su voto en la siguiente elección es la prueba máxima de si las políticas y las ideas de los partidos políticos son apoyadas por el pueblo o no.

Finalmente, algunos **consejos y recomendaciones generales para los partidos de las democracias emergentes**:

1. El proceso para crear la plataforma y las políticas del partido debe incluir a los miembros para ayudar al partido a impulsar su agenda y estimular la participación, lo cual es necesario para el desarrollo democrático.
2. Los partidos deben respetar y aceptar las distintas opiniones para trabajar en contra de la discriminación.
3. Las coaliciones gobernantes deben interactuar con la oposición, hablar con ella y escucharla.

Experiencia con las coaliciones en Irlanda... ¿qué funciona?

John Bruton, ex primer ministro de Irlanda

Los gobiernos de coalición son comunes en Irlanda. En este artículo, el ex primer ministro John Bruton, quien sirvió en cuatro diferentes gobiernos de coalición, describe las lecciones aprendidas de sus experiencias:

- Tener mayoría en el Parlamento es de gran ayuda;
- Un tercer partido en el Gobierno puede mitigar las tensiones; y
- La dinámica de las coaliciones varía dependiendo de cómo se formen, el tamaño relativo de la representación de los partidos, las circunstancias económicas, los sistemas para manejar las diferencias y la comprensión del difícil papel que desempeñan los partidos más pequeños.

Entre otras cosas, destaca el papel que desempeñaron los asesores políticos en cada ministerio para ayudar a manejar las relaciones de la coalición y cómo las reuniones periódicas de los ministros de su partido demostraron ser útiles al abordar de manera preventiva los temas que podrían causar fricción con otros miembros de la coalición.

John Bruton es un ex primer ministro irlandés (Taoiseach). Fue elegido por primera vez al Parlamento irlandés (Dáil Éireann) en 1969 como miembro del Partido Fine Gael, del cual se convirtió en líder en 1990, llevándolo al Gobierno en 1994. Fungió como ministro de finanzas de Irlanda (1981–1982 y 1986–1987); ministro de industria y energía (1982–1983); ministro de industria, comercio y turismo (1983–1986); y secretario parlamentario (ministro menor, 1973–1977). Ha fungido como embajador de la Unión Europea ante Estados Unidos. Actualmente, Bruton es el presidente de IFSC Irlanda, un organismo de la iniciativa privada establecido para desarrollar servicios financieros para la industria en Irlanda. Es miembro del consejo de Ingersoll Rand PLC y de Montpelier Re PLC. También es miembro del consejo del Centro de Estudios de Políticas Europeas, miembro distinguido del Centro de Relaciones Transatlánticas en Washington, D.C. y miembro visitante del Instituto Europeo de la Escuela de Economía de Londres (London School of Economics).

En este artículo me gustaría basarme en mi experiencia personal al trabajar en gobiernos de coalición en Irlanda para presentar algunas ideas que podrían ser útiles en otros países. Pero primero es necesario decir algunas palabras sobre el panorama de los partidos políticos en Irlanda durante el periodo de mi carrera, de 1969 a 2004.

Durante este tiempo, había cinco partidos principales en la política irlandesa y todos ellos habían participado en algún momento en coaliciones de gobierno.

Los partidos eran, en orden descendente de tamaño:

- Fianna Fáil (un partido nacionalista tradicional, que hasta 1989 se había rehusado, en principio, a participar en coaliciones);
- Fine Gael (un partido de centro de tradición cristianodemócrata europea);
- el Partido Laborista (un partido socialdemócrata con vínculos sindicalistas);
- el Democrático de Izquierda (un partido socialista que se fusionó con el Partido Laborista); y
- el Partido Demócrata Progresista (un partido que apoyaba la economía liberal que ya se disolvió).

Serví en cuatro diferentes gobiernos de coalición: 1973–1977, 1981–1982, 1983–1987 y 1994–1997. Durante este periodo, Irlanda también tuvo una coalición de los partidos Fianna Fáil y Laborista (1993–1994) y coaliciones de los partidos Fianna Fáil y Demócrata Progresista (1989–1992 y 1997–2002). Los partidos Fine Gael y Laborista participaron juntos en coaliciones en las décadas de 1940 y 1950.

Fui ministro menor durante el gobierno de coalición de los partidos Fine Gael y Laborista de 1973–1977, ministro del gabinete durante el segundo y tercero (1981–1982) y *taoiseach* durante el cuarto (1994–1997).

En todas las coaliciones en las que serví, mi partido, el Fine Gael, participó como el partido más grande, y el partido Laborista irlandés como el segundo más grande. Un tercer partido, el Democrático de Izquierda, también participó en el Gobierno de 1994–1997.

A continuación mencionaré las lecciones que obtuve de mi experiencia.

Tener mayoría en el Parlamento es de gran ayuda.

Los partidos del Gobierno de 1981–1982 no tenían la mayoría en el *Dáil*, lo que derivó en la corta vida del Gobierno.

Si bien sí obtuvo la mayoría de los votos para un presupuesto de emergencia poco después de tomar posesión en 1981, no pudo persuadir a la mayoría para que votara por sus propuestas presupuestarias más amplias en 1982. El resultado fue una elección general que perdieron los partidos. Les siguió un Gobierno de minoría del Fianna Fáil, el cual presentó un presupuesto casi idéntico al presentado por la coalición anterior y contra el cual este partido había votado para hacerla caer.

Las negociaciones internas entre los partidos de la coalición tienden a ser ya de por sí difíciles. Tener que negociar con los diputados o los partidos fuera del Gobierno para asegurarse de que la mayoría apruebe las medidas individuales, es una complicación adicional.

Todas las otras coaliciones (aparte de 1981–1982) tuvieron mayorías suficientes para todos los asuntos en los cuales podían estar de acuerdo los partidos, pero la coalición de 1983–1987 se separó porque los partidos no pudieron ponerse de acuerdo en una política para el presupuesto de 1987.

Un tercer partido en el Gobierno puede mitigar las tensiones

La coalición de tres partidos de 1994–1997, que yo encabezé como *taoiseach*, fue el único Gobierno de tres partidos en la historia de Irlanda y el único en formarse a mitad del periodo parlamentario sin una elección general.

La realineación de los partidos para formar un nuevo Gobierno sin una elección general fue posible gracias a las victorias que los partidos de oposición habían obtenido en las elecciones extraordinarias al inicio del periodo parlamentario. Fue también necesario debido a la pérdida de confianza entre el Partido Laborista y Fianna Fáil, con quien los Laboristas habían formado una coalición después de las elecciones generales de 1992.

Mi opinión personal es que la dinámica de una coalición de tres partidos es más fácil de manejar que las de una coalición de dos partidos. Esto se debe a que, si hay alguna diferencia entre dos de los partidos, el tercero puede ser a menudo un catalizador del compromiso. La presencia de tres partidos en la coalición puede evitar conflictos binarios sobre un tema en particular, donde uno de los dos partidos involucrados tiene que quedar mal parado.

La dinámica de las coaliciones varía dependiendo de...

Cómo se formen

Los partidos de los Gobiernos de 1973–1977 y 1994–1997 permanecieron unidos y enfrentaron las elecciones generales de 1977 y 1997 respectivamente buscando la reelección con base en un programa conjunto. Esto es un testimonio de las buenas relaciones que había entre los partidos miembro de la coalición. En los otros casos, los partidos de la coalición saliente contendían por separado en las elecciones. Sin embargo, hasta la fecha ningún gobierno de coalición con los mismos partidos ha sido reelegido.

La dinámica interna de cada una de las cuatro coaliciones en las que participé fue diferente. Las personalidades involucradas eran diferentes, y los rasgos de la personalidad son muy importantes en la política. Las circunstancias de su elección y la relatividad en el tamaño de los partidos y las condiciones económicas también marcaron una gran diferencia.

Una coalición que ya se había puesto de acuerdo sobre un programa conjunto antes de las elecciones de las cuales surgió, como fue el caso de la coalición de 1973–1977, probablemente tendrá una mayor oportunidad de permanecer unida durante todo su periodo y buscar la reelección con un programa conjunto, que una coalición que no se negocia y se forma solo hasta después de las elecciones de las cuales surgió. Esto se debe a que si los partidos han contendido en una elección con programas diferentes y que compiten entre sí —y por consiguiente tienen que negociar un programa conjunto que implica el inevitable sacrificio de puntos con base en los cuales habían peleado en las elecciones— la vida posterior del Gobierno será más difícil. Estos partidos tienen más probabilidades de ser acusados por “romper sus promesas”. Pero ponerse de acuerdo sobre un programa conjunto antes de una elección —en la que los partidos de la coalición aun competirán entre sí por los votos— tampoco es sencillo.

El tamaño relativo de la representación de los partidos

El Gobierno de los partidos Fine Gael y Laborista de 1973–1977 fue elegido inicialmente en 1973 con base en una plataforma acordada, lo cual alentó a la cooperación electoral entre ellos y maximizó la cantidad de escaños obtenidos. Los dirigentes de ambos partidos habían experimentado la frustración de ser del partido de oposición, al haber servido en el Parlamento durante mucho tiempo, la mayoría fuera del poder, y estaban personalmente decididos a mantener unido al Gobierno, no obstante las diferencias sustanciales de intereses que había entre sus bases de apoyo. Los laboristas tenían una fuerte influencia sobre las políticas tributarias de este Gobierno, lo cual reflejaba el número de escaños que tenían.

En los Parlamentos de 1981–1982 y 1983–1987, el Partido Fine Gael era numéricamente más fuerte en relación con el Laborista que en 1973–1977, y esto tenía que reflejarse en el contenido de la política económica del Gobierno. Las condiciones económicas eran difíciles debido a las circunstancias internacionales, y formular la política fiscal era, por lo tanto, una tarea difícil. Los Laboristas ejercieron su influencia para resistir las reducciones en el gasto público, lo cual inevitablemente aumentó la carga fiscal general.

Las circunstancias económicas

La coalición de tres partidos de 1994–1997 sirvió en una época donde la economía estaba mejor. El crecimiento económico se aceleró rápidamente durante el periodo del Gobierno, lo cual hizo que el planteamiento de la política fiscal fuera más sencillo de lo que había sido en la década de 1980.

Si bien el Fine Gael era el partido más grande, el Laborista tenía más fuerza parlamentaria que la que había tenido en la década de 1980, y esta fuerza adicional se reflejaba en el hecho de que el Partido Laborista, aunque aún era un partido pequeño, ocupaba el ministerio de finanzas, un cargo que el partido más grande siempre había ocupado en las coaliciones anteriores. Esto

garantizaba que hubiera una mejor división de las responsabilidades por la política fiscal entre los partidos que la que tal vez existía anteriormente, y redujo la tensión. El Democrático de Izquierda también desempeñó un papel clave al facilitar el compromiso, como se indicó anteriormente.

Los sistemas para manejar las inevitables diferencias

El Gobierno de 1994–1997 también se benefició de contar con un sistema más estructurado para resolver las diferencias políticas entre los partidos y los ministerios que el que habían tenido las coaliciones anteriores.

Los ministros de los tres partidos tenían dos asesores cada uno que eran designados políticos. Uno era “Gerente de Programa”, cuya tarea era trabajar con su ministro y los demás gerentes de programas para asegurarse de que el programa acordado por los tres partidos se implementara en todo el Gobierno.

La otra persona designada era un asesor político convencional que cuidaba los intereses políticos del ministro, las relaciones con su partido, etc.

En mi opinión, el sistema de gerentes de programa era especialmente eficaz para limar asperezas en cuestiones políticamente delicadas que en previas coaliciones habían consumido demasiado tiempo y energía emocional durante las juntas del gabinete.

Como regla general, como *taoiseach*, yo no planteaba ningún tema en el gabinete a menos que primero se hubieran limado asperezas o se hubiera simplificado el asunto con los gerentes de programa o en discusiones sostenidas entre los dirigentes de los tres partidos.

La comprensión del difícil papel que desempeñan los partidos más pequeños

La relación entre un partido más grande y uno más pequeño en una coalición es delicada, ya que la experiencia en Irlanda ha sido que el partido más pequeño tiende a llevarse la mayor parte de la culpa y el partido más grande la mayor parte del crédito por lo que la coalición hace en el Gobierno. Por lo tanto, el partido más pequeño corre el riesgo de que le vaya relativamente peor en la siguiente elección.

Resolver este problema es una de las principales responsabilidades del líder del partido más grande, el *taoiseach* en ese momento. Con este fin, en 1994–1997, minimicé en cierto grado mis propias apariciones en los medios de comunicación para permitir que la atención se la llevaran los otros ministros, incluyendo los del Partido Laborista.

También organicé reuniones periódicas por separado para los ministros del Fine Gael donde discutíamos con anticipación cuestiones que podían surgir más adelante, con el fin de identificar

maneras de manejar cualquiera de ellas que de otra manera podría causar fricción entre los partidos en la mesa del gabinete.

Las discusiones en el gabinete deben ser el último recurso.

BIBLIOGRAFÍA

Adam, Rainer y Sebastian Braum. *Coalitions and Coalition Management: an Introduction to the Art of Coalition Government*. Friedrich Naumann Foundation, 2013.

“Après l’approbation par le conseil national du principe d’intégrer la majorité: Le RNI est d’accord pour participer au gouvernement Benkirane”. *Devanture*, 8 de agosto de 2013, <http://www.devanture.net/news.php?id=19092#>.

Barry, Ellen. “Coalition-Building Season in India”. *The New York Times*, 12 de abril de 2014, http://www.nytimes.com/2014/04/13/world/asia/coalition-building-season-in-india.html?_r=0.

Bevanger, Lars. “Norway Election: Conservative Emma Solberg Triumphs”. *BBC*, 10 de septiembre de 2013, <http://www.bbc.com/news/world-europe-24014551>.

“Choose Pemex over the pact”. *The Economist*, 13 de julio de 2013, <http://www.economist.com/news/leaders/21581730-successful-cross-party-pact-has-broken-congressional-gridlock-it-must-not-become-obstacle>.

The Consensus Building Institute, www.cbuilt.org.

Dagenborg, Joachim. “Norway’s Conservatives Clinch Coalition Deal”. Reuters, 7 de octubre de 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/10/07/us-norway-government-coalition-idUSBRE9960OK20131007>.

Fox, Ruth. “Five Days in May: A New Political Order Emerges”. *Parliamentary Affairs*, 63 (2010): 603-622. doi: 10.1093/pa/gsq030.

Harvey, Nick. “After the rose garden: Harsh lessons for the smaller coalition party about how to be seen and heard in government”. *El Instituto de Gobierno*, 2 de febrero de 2015, http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/After%20the%20rose%20garden_0.pdf.

Holmes, Brenton y Sophia Fernandes. *2010 Federal Election: a brief history*. Documento de investigación no. 8, 2011-12, elaborado para la Biblioteca Parlamentaria de Australia, 6 de marzo de 2012, http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1112/12rp08#_ftn197.

Jaffrelot, Christophe. “The Regionalization of Indian Politics and the Challenge of Coalition-building”. *Fundación Carnegie para la Paz Internacional*, 8 de noviembre de 2012, <http://carnegieendowment.org/2012/11/08/regionalization-of-indian-politics-and-challenge-of-coalition-building/eaq5>.

Kadima, Denis y Felix Owuor. “The National Rainbow Coalition: Achievements and Challenges of Building and Sustaining a Broad-based Political Party Coalition in Kenya”. En *The Politics of*

Party Coalitions in Africa, editado por Denis Kadima, 179-221. Johannesburgo: Instituto Electoral para la Sustentabilidad de la Democracia en África, 2006.

Kenya. *The Political Parties Act*. 2011,

<http://www.cickenya.org/index.php/legislation/acts/item/219-political-parties-act#.VbZPSvIVhBc>.

Kirschbaum, Erik. “German SPD members vote to join Merkel despite misgivings”. Reuters, 14 de diciembre de 2013,

<http://www.reuters.com/article/2013/12/14/us-germany-coalition-idUSBRE9BD03X20131214>.

“Maroc - Gouvernement: le RNI prend son temps”. *AfricaTime*, 29 de julio de 2013,

<http://fr.africatime.com/soudan/articles/maroc-gouvernement-le-rni-prend-son-temps>.

México *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. 2008,

http://norma.ife.org.mx/documents/27912/276760/2008_COFIPE.pdf/56e9c54e-2481-48f9-9122-a8231dc3806b.

México *Ley General de Los Partidos Politicos*. 2014,

http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/normatividad/LEY%20GENERAL%20DE%20PARTIDOS.htm.

Milne, Richard. “Debate heralds change for Norway’s oil fund”. *Financial Times*, 30 de julio de 2013,

<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/8466bd90-e007-11e2-9de6-00144feab7de.html#axzz3cTpCycXW>.

“The Mutual Gains Approach to Negotiation”. Consensus Building Institute. Accedido en línea el 21 de septiembre de 2015, <http://www.cbuilt.org/cbis-mutual-gains-approach-negotiation>.

Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales. “Advocacy, Research, Coalition Building, and Negotiation”. Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, accedido en línea el 12 de febrero de 2015, <https://www.ndi.org/dcc-advocacy>.

Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales. *Political Party Programming Guide*. Washington, D.C.: Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, 2014.

Ochudho, Shem J. *Dawn of Rainbow: The Untold Intrigues of Kenya’s First Coalition Government*. Nairobi: Adage Publishing and Information Services, 2012.

O’Day, J. Brian. “Joining Forces: A Guide to Forming, Joining and Building Coalitions”. Washington, D.C.: Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, 2004.

“Pacto por México”. 29 de noviembre de 2012, <http://pactopormexico.org/como/>.

Panda, Ankit. “BJP, Modi Win Landslide Victory in Indian Elections”. *The Diplomat*, 16 de mayo de 2014,

<http://thediplomat.com/2014/05/bjp-modi-win-landslide-victory-in-indian-elections/>.

Ruin, Olof. "Managing Coalition Governments: the Swedish Experience". *Parliamentary Affairs*, 53 (2000), 710-720. doi: 10.1093/pa/53.4.710.

Sada, Andrés. "Explainer: What Is the Pacto por México?" Americas Society-Council of the Americas, 11 de marzo de 2013,
<http://www.as-coa.org/articles/explainer-what-pacto-por-m%C3%A9xico>.

Schonhardt, Sara. "Indonesia's Political Parties Hurrying to Build Coalitions". *Wall Street Journal*, 12 de mayo de 2014,
<http://blogs.wsj.com/searealtime/2014/05/12/indonesias-political-parties-hurrying-to-build-coalitions/>.

"Those uppity Social Democrats". *The Economist*, 21 de noviembre de 2013,
<http://www.economist.com/news/europe/21590587-spd-behaving-if-it-won-election-angela-merkel-efforts-form-new-government>.

Colaboradores de Wikipedia. "Indonesian presidential election, 2014". *Wikipedia, The Free Encyclopedia*, accedido en línea el 12 de febrero de 2015,
http://en.wikipedia.org/wiki/Indonesian_presidential_election,_2014.

Colaboradores de Wikipedia. "Grand coalition (Germany)". "[Grand coalition \(Germany\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Grand_coalition_(Germany))", accedido en línea el 12 de febrero de 2015,
[http://en.wikipedia.org/wiki/Grand_coalition_\(Germany\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Grand_coalition_(Germany)).

Wood, Duncan. "A Look at Mexico's Political Reform-The Expert Take". *El Centro Wilson*, 16 de octubre de 2013,
<http://www.wilsoncenter.org/article/look-mexico%E2%80%99s-political-reform-the-expert-take>.

Instituto Nacional Demócrata para Asuntos
Internacionales
455 Massachusetts Ave, NW
Eighth Floor
Washington, DC 20001
Estados Unidos de América
www.ndi.org

Centro para la Paz y los Derechos Humanos
de Oslo
Øvre Slottsgate 11
0157 Oslo
Noruega
www.oslocenter.no